Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 B Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2016

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

kst-34300-B-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVOORSTEL

Wetsartikel 1
De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om de onderhavige begrotingsstaat voor het aangegeven jaar vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor dat jaar. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten vastgesteld.
De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zogenoemde begrotingstoelichting).

Wetsartikel 3
Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet hebben de gemeenten gezamenlijk recht op het bedrag dat in de begroting als verplichting voor het totaal van de algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen is opgenomen. Ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet hebben de gemeenten gezamenlijk recht op de bedragen die in de begroting als verplichting voor het totaal van de integratie-uitkeringen en het totaal van de decentralisatie-uitkeringen zijn opgenomen.

De in dit wetsartikel opgenomen bedragen zijn niet rechtstreeks uit de begrotingsstaat af te leiden. De bedragen worden nader onderbouwd in paragraaf 2.2.4. van deze memorie van toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

De gemeentefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting maar heeft daarbinnen een eigen karakter. Zo kent de gemeentefondsbegroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. Voorts zijn de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk voor het gemeentefonds en niet voor de resultaten die gemeenten met hun budget uit dit fonds realiseren. Gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds. De begroting van het gemeentefonds bevat geen output- en/of outcomegegevens. Deze worden door de gemeenten in hun begrotingen gepresenteerd.

De voorliggende toelichting bij de begroting 2016 van het gemeentefonds kent de volgende indeling.
Na dit hoofdstuk met de leeswijzer start hoofdstuk 2 met de beleidsagenda van het gemeentefonds, waarin onder meer de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op het beleidsartikel: het gemeentefonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling, de rol en verantwoordelijkheid van de minster, de beleidswijzigingen, de budgettaire gevolgen van beleid en de toelichting op de uitgavencategorieën aan bod.
Hoofdstuk 3 is het verdiepingshoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de opbouw aangegeven van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2015 naar de stand ontwerpbegroting 2016. In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen. In hoofdstuk 4 wordt het gemeentefonds in een breder kader geplaatst, waarbij nader wordt ingegaan op de inkomstenbronnen van de gemeenten, zoals de specifieke uitkeringen en de lokale heffingen.
Daarnaast treft u het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2016 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. Gezien zijn beperkte gebruikswaarde is besloten om het Financieel Overzicht Gemeenten met ingang van deze begroting niet meer op te nemen.
In hoofdstuk 5 staan de bijlagen.

Tot slot van deze leeswijzer verdienen de apparaatuitgaven enige aandacht. De apparaatuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer, zijn niet in de tabel Budgettaire gevolgen van beleid opgenomen. Deze kosten worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord. Dit geldt eveneens voor het algemene beleid inzake decentrale overheden, waarbij deze uitgaven zijn terug te vinden in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. HET BELEID

2.1. De beleidsagenda

Verdeling gemeentefonds
Onverminderd blijft het uitgangspunt dat het gemeentefonds, in combinatie met de andere gemeentelijke inkomstenbronnen, gemeenten voorziet van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken. De verdeling van het gemeentefonds heeft tot doel de middelen zo te verdelen, dat gemeenten in staat zijn om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket te kunnen leveren tegen globaal gelijke lasten.

Herverdeeleffecten
Vanwege aanpassingen in de verdeling van het gemeentefonds ontstaan er herverdeeleffecten: sommige gemeenten ontvangen meer, andere juist minder. Aan het nadelige effect van de gezamenlijke aanpassingen in de verdeling is een bovengrens gesteld, te weten het bestuurlijk overeengekomen maximum van € 15 per inwoner per jaar. Dit wordt bereikt door gemeenten met een groter nadelig effect tijdelijk extra middelen, een suppletie-uitkering, te verstrekken. Gemeenten met een voordelig herverdeeleffect zorgen voor de dekking van de suppleties. Deze gemeenten groeien met een zekere vertraging naar hun structurele voordeel.

De aanpassingen in de verdeling betreffen:
- De invoering in 2015 en 2016 van de eerste en de tweede fase van het groot onderhoud gemeentefonds;
- De geleidelijke invoering in de periode 2015–2018 van een nieuw verdeelmodel participatie;
- De invoering in 2016 van de objectieve verdeelmodellen Wmo 2015 en jeugd. Met de invoering wordt ook voor deze middelen invulling gegeven aan de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet die gelden voor het gemeentefonds, namelijk kostenoriëntatie en globaliteit.

Behalve voor de gezamenlijke aanpassingen is ook voor de afzonderlijke aanpassingen een overgangsregeling getroffen, voor elke aanpassing een eigen regeling. Voor de aanpassing uit hoofde van de invoering van de objectieve verdeelmodellen Wmo 2015 en jeugd heeft de overgangsregeling dezelfde opzet als voor de gezamenlijke aanpassingen. De verschillende overgangsregelingen zorgen er voor dat bij elke aanpassing sprake is van een geleidelijke overgang naar de nieuwe, structurele verdeling. De overgangsregeling voor de gezamenlijke aanpassingen is afgestemd op de effecten die resteren na toepassing van de afzonderlijke overgangsregelingen.

Verdieping cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing
De afgelopen jaren is onderzoek uitgevoerd voor het groot onderhoud van het gemeentefonds. Conform de systematiek van de Financiële-verhoudingswet wordt de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds in het groot onderhoud aangepast aan de verschillen in kosten tussen gemeenten. Door de scheefheden weg te werken wordt de verdeling weer kostengeoriënteerd. In 2015 is de tweede fase van het groot onderhoud afgerond. De adviezen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor de financiële verhoudingen

(Rfv) over deze verdeelvoorstellen vormen aanleiding om in het najaar van 2015 een verdiepingsonderzoek te starten naar het cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing (VHROSV). De Rfv vraagt zich onder meer of het voorstel voor de nieuwe verdeling van het cluster een structureel beeld geeft of dat er nog sprake is van tijdelijke effecten. Ook wordt er aandacht gevraagd voor het investeringskarakter van dit cluster en de gevolgen daarvan voor de toe te passen onderzoekssystematiek. De VNG refereert in haar reactie onder andere aan de relatie tussen (de effecten van) het groot onderhoud en de ambities uit Agenda Stad. Het nieuwe verdeelvoorstel voor VHROSV uit de tweede fase groot onderhoud wordt voorlopig gedeeltelijk (33%) ingevoerd met ingang van het uitkeringsjaar 2016. Uit aanvullend onderzoek moet blijken of aanpassing van het verdeelvoorstel voor 2017 en verder nodig is.

Btw-compensatiefonds
Sinds 2015 is er een plafond gesteld aan de uitgaven binnen het Btw-compensatiefonds (BCF). Bij overschrijding van het plafond, komt het verschil ten laste van het gemeentefonds. Bij een realisatie lager dan het plafond, komt het verschil ten gunste van het gemeentefonds.

Voor 2016 staat een beleidsdoorlichting gepland van het BCF. Meer informatie over het BCF is te vinden in artikel 6 van begroting 9 (Financiën en Nationale Schuld).

2.1.1. Beleidsmutaties

Door wijzigingen in beleid van verschillende departementen kan worden overgegaan tot het beleggen of juist weghalen van taken bij gemeenten. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging aan of een uitname uit het gemeentefonds. In tabel 2.1.1. worden de mutaties per uitgavencategorie weergegeven als gevolg van de beleidsmutaties. Voor een overzicht van de beleidsmatige mutaties vanaf ontwerpbegroting 2015 wordt verwezen naar bijlage 2. In tabel 3.1.2. wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2015 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2016. De weergegeven mutaties worden in het verdiepingshoofdstuk 3 afzonderlijk toegelicht voor zover dit nog niet gebeurd is in een eerder begrotingsstuk.

Tabel 2.1.1. Beleidsmutaties (x € 1.000)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Opdracht						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	843	**– 130**	– 130	– 130	– 130	– 130
Bijdragen aan ZBO's/RWT's						
1. Kosten Waarderingskamer	0	**133**	0	0	0	0
Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties						
1. Budget A+O-fonds	0	**161**	161	161	161	161
2. Bijdrage aan VNG	27.087	**52.642**	0	0	0	0
3. Bijdrage aan KING	0	**0**	0	0	0	0
Bijdragen aan medeoverheden						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	237.031	**831.992**	849.049	851.507	854.180	855.180
2. Integratie-uitkeringen overig	1.258	**42.529**	86.526	86.526	86.526	86.526
3. Decentralisatie-uitkeringen	– 201.908	**– 239.264**	– 326.112	– 336.918	– 336.918	– 336.918
4. Integratie-uitkering sociaal domein	– 130.550	**– 385.374**	– 193.643	– 215.738	– 210.803	– 206.880
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2015)	– 66.239	**302.689**	415.851	385.408	393.016	397.939

2.2. Het beleidsartikel

2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

Via het gemeentefonds wordt bewerkstelligd dat de gemeenten middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee beleidsthema's:

1. de gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken;
2. een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.

2.2.2. Rol en verantwoordelijkheid Minister

De fondsbeheerders, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën – i.c. de Staatssecretaris van Financiën – zijn op basis van de Financiële-verhoudingswet verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten. De fondsbeheerders dragen zorg voor een adequate omvang alsmede een goede werking van de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de resultaten die ze met hun bijdrage uit dit fonds realiseren. Met inachtneming van de wet- en regelgeving, zijn gemeenten autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds.

Van tijd tot tijd kunnen vragen opkomen of de gemeenten als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven prioriteiten van het Rijk. In een dergelijk geval kunnen het Rijk en de gemeenten bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de gemeenten. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de resultaten blijft bij de gemeenten.

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) moet elk afzonderlijk begrotingsartikel periodiek (tenminste eens in de 7 jaar) worden geëvalueerd (Artikel 3.1 RPE: Al het beleid dat valt onder de beleidsartikelen in de begroting). In de doorlichting van artikel 1.1 van de begroting van BZK (H7) wordt ingegaan op de bestuurlijke en financiële verhoudingen met de decentrale overheden die ten grondslag liggen aan de geldstromen die via de fondsen lopen. Er vindt geen afzonderlijke beleidsdoorlichting plaats van het gemeentefonds en provinciefonds.

Voor de realisatie van de in paragraaf 2.2.1. beschreven beleidsthema's is er een aantal instrumenten en activiteiten.

Beleidsthema 1: De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken.

A) Normeringssystematiek
De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt – naast taakmutaties – bepaald door de normeringssystematiek. De normeringssystematiek houdt in dat de ontwikkeling van het fonds gekoppeld is aan de ontwikkeling van de netto

gecorrigeerde rijksuitgaven, dit wordt ook wel aangeduid als het principe «samen de trap op, samen de trap af». De jaarlijkse toe- of afname van het gemeentefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd. De normeringssystematiek werkt sinds 1995 en berust op een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

B) Artikel 2 Financiële-verhoudingswet
Er zijn jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het gemeentefonds kunnen leiden. Uitgangspunt hierbij is artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Dit artikel geeft aan dat indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen wordt omkleed en met kwantitatieve gegevens wordt gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn. Tevens wordt aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen worden opgevangen.

C) Bestuurlijk overleg financiële verhouding
Het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) tussen de fondsbeheerders, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) zal twee keer per jaar plaats vinden, rond het verschijnen van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Iedere partij kan agendapunten inbrengen. Zo nodig kunnen ook andere bewindslieden dan de fondsbeheerders aan het overleg deelnemen. De uitkomst van de normeringssystematiek (vgl. A) kan – indien bekend – in het Bofv bestuurlijk worden gewogen.

D) Macronorm OZB
De OZB-opbrengst van gemeenten wordt op macroniveau gemaximeerd door jaarlijks een percentage vast te stellen waarmee de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten mag groeien. Besluitvorming over de vaststelling van de macronorm OZB voor het jaar 2016 vindt plaats in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen in het najaar van 2015.

E) Artikel 12 gemeenten
Een indicator voor de financiële positie van gemeenten is het aantal gemeenten dat een beroep doet op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Dat aantal is de laatste jaren beperkt gebleven, zoals onderstaande tabel laat zien.

Tabel 2.2.1. Gemeenten artikel 12 Financiële-verhoudingswet

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015[1]	2016[1]
Aantal	3	4	4	4	4	4	4	3	3	3
Bedrag (x € 1.000)	21.970	20.465	27.899	23.145	21.378	31.273	23.025	22.486	30.742	20.362

[1] raming van de bedragen

F) Monitoring nieuwe middelen sociaal domein
Het college van burgemeester en wethouders legt over de besteding van de middelen sociaal domein uitsluitend financiële verantwoording af aan de gemeenteraad. Het Rijk vraagt geen verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding aan gemeenten. Wel zal het Rijk de uitvoering van de taken van het sociaal domein 3D monitoren om de systeemverantwoordelijkheid van vakministers en fondsbeheerders te kunnen borgen.

Het Rijk ontvangt mede daartoe via het informatiesysteem Informatie voor derden (Iv3) per gemeente informatie over de uitgaven in het sociaal domein. Om die informatie-uitwisseling mogelijk te maken is Iv3 aangepast op de decentralisaties. Iv3 is geen verantwoordingsinformatie en op basis van Iv3 kan niet worden teruggevorderd, de uitkering is immers vrij besteedbaar.

Beleidsthema 2: Een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren.

G) Verdeelmaatstaven
Het budget van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt over de gemeenten verdeeld via een verdeelsysteem van ongeveer 60 verdeelmaatstaven. De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van het systeem van verdeelmaatstaven dat de verdeling tot stand brengt. Dit verdeelsysteem heeft als doel gemeenten in staat te stellen hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten.

Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de gemeenten bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld wordt nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Dit streven geldt ook voor integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Het gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar beschikbaar komen van bepaalde definitieve volumegegevens leidt tot bijstellingen in de bevoorschotting. Aangezien voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

H) Periodiek onderhoudsrapport
Voor de verdeling van de financiële middelen is het Periodiek onderhoudsrapport (POR) de belangrijkste indicator. Daarin wordt door de fondsbeheerders bijgehouden of de verdeling nog adequaat is, d.w.z. of deze nog voldoende aansluit bij de daadwerkelijke uitgaven zoals blijkt uit de gemeentelijke begrotingen. Het POR verschijnt jaarlijks als bijlage bij de begroting. Voor een samenvatting en conclusies van het POR wordt verwezen naar hoofdstuk 4 en bijlage 1.

Het aantal bijstellingen van de verdeling van het gemeentefonds is sinds 1997 – toen de huidige uitgangspunten in de Financiële-verhoudingswet werden vastgelegd – beperkt geweest. Het groot onderhoud dat in 2015 is afgerond, is de eerste integrale herziening.

Om taken goed uit te kunnen voeren is het belangrijk dat gemeenten beschikken over inkomsten waarop zij meerjarig hun beleid kunnen baseren. Toekomstbestendigheid betekent daarom tevens dat het gemeentefonds sneller wordt aangepast aan de actuele situatie van gemeenten en daardoor beperktere herverdeeleffecten kent. Het onderhoudsstelsel wordt daarom per 2016 opgefrist. Naast de al gebruikelijke analyses op het niveau van alle gemeenten samen, zullen meer analyses worden gemaakt op basis van groepen gemeenten met bepaalde kenmerken. Dit kan op basis van inwonertal maar ook op basis van andere

kostenfactoren, zoals sociale structuur, die in het verdeelmodel zijn meegenomen. Relevante verschillen worden zo eerder ontdekt. Ook zal worden gekeken naar de verschillen tussen de gemeentebegrotingen en hun rekeningen en de relevantie daarvan voor de verdeling. De kostenstructuur op rekeningbasis kan immers een ander beeld geven dan die op begrotingbasis. Het is de bedoeling om gemeenten meer duidelijkheid en stabiliteit te bieden over de ontwikkelingen in het gemeentefonds; gedacht wordt aan onderhoud één maal in de vier jaar, aan te kondigen in de meicirculaire in het jaar voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen.

2.2.3. Beleidswijzigingen

De relevante beleidswijzigingen zijn beschreven in de beleidsagenda (paragraaf 2.1). De financiële consequenties van deze beleidswijzigingen staan vermeld in de tabellen 2.1.1 en 3.1.2 en bijlage 2. De toelichting staat in paragraaf 3.1.

2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het gemeentefonds weergegeven.

Tabel 2.2.2. Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1.000)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verplichtingen:	27.225.122	**27.338.731**	26.923.849	26.703.127	26.567.847	26.385.794
Uitgaven:	27.246.482	**27.338.731**	26.923.849	26.703.127	26.567.847	26.385.794
Waarvan juridisch verplicht		**100%**				
Opdracht						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	2.684	**1.711**	1.961	1.961	1.961	1.961
Bijdragen aan ZBO's/RWT's						
1. Kosten Waarderingskamer	1.985	**2.118**	1.985	1.985	1.985	1.985
Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties						
1. Budget A+O-fonds	6.449	**6.610**	6.610	6.610	6.610	6.610
2. Bijdrage aan VNG	70.428	**59.941**	7.299	6.299	6.299	6.299
3. Bijdrage aan KING	7.464	**7.464**	7.464	7.464	7.464	7.464
Bijdragen aan medeoverheden						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	14.776.309	**15.419.045**	15.381.887	15.338.514	15.287.106	15.218.106
2. Integratie-uitkeringen overig	1.305.457	**1.184.634**	1.224.622	1.229.045	1.229.126	1.229.126
3. Decentralisatie-uitkeringen	919.790	**822.036**	644.816	629.010	629.010	629.010
4. Integratie-uitkering sociaal domein	10.155.916	**9.835.172**	9.647.205	9.482.239	9.398.286	9.285.233
Ontvangsten:	27.246.482	**27.338.731**	26.923.849	26.703.127	26.567.847	26.385.794
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	107					
2. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	27.246.375	**27.338.731**	26.923.849	26.703.127	26.567.847	26.385.794

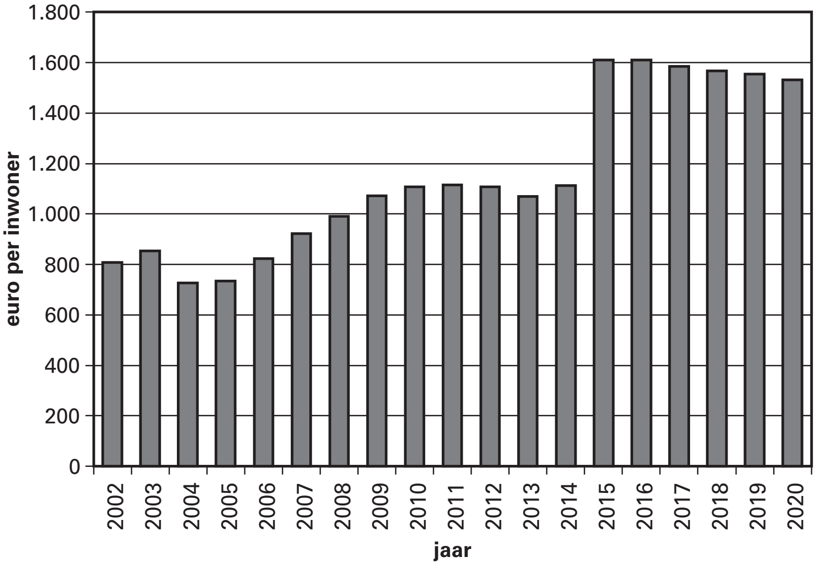
In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij een fonds als het gemeentefonds de verplichtingen leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Geld dat in enig jaar nog niet aan gemeenten wordt uitgekeerd, wordt automatisch aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd.
Op basis van de Financiële-verhoudingswet (voor de uitkeringen aan de gemeenten) en doorlopende overeenkomsten (voor Waarderingskamer,

VNG, KING, A en O-fonds) is het percentage juridisch verplicht bijna 100%. Alleen een deel van de «Kosten Financiële-verhoudingswet» is op voorhand niet juridisch verplicht.

Ontvangsten
Wetsartikel 4, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen voor het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het gemeentefonds. Op grond van het tweede lid zijn de uitgaven en de inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Gelet hierop is ten behoeve van de dekking van de uitgaven ten laste van het gemeentefonds een post Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet geraamd (zie in tabel 2.2.2. onder Ontvangsten).

Ter informatie geeft figuur 2.2.3. het verloop van de uitkering uit het gemeentefonds (totaal Bijdragen aan medeoverheden) per inwoner van 2002 tot en met 2020 weer. De bedragen 2002 tot en met 2014 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2015 tot en met 2020 zijn op basis van de cijfers in voorliggende begroting.

Figuur 2.2.3. Uitkering gemeentefonds in euro's per inwoner



De gemeenten ontvangen in 2016 uit het gemeentefonds € 27.260.887.000. Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 1.611 per inwoner. Ten opzichte van 2015 betekent dit een mutatie van € 2 per inwoner.

2.2.5. Toelichting op de uitgavencategorieën

In Tabel 2.2.2. Budgettaire gevolgen van beleid staat een aantal uitgavencategorieën. Deze worden hier nader toegelicht.

Kosten Financiële-verhoudingswet
Dit betreft het budget dat elk jaar is gereserveerd voor de uitvoering van onderzoeken op het vlak van de omvang en verdeling van het gemeentefonds en het onderhoud van het betaalsysteem.

Kosten Waarderingskamer
De Waarderingskamer controleert of alle Nederlandse gemeenten de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) volgens de voorgeschreven regels uitvoeren. Verder houdt de Waarderingskamer toezicht op de uitvoering van de Basisregistratie waarde onroerende zaken. Op basis van de Wet WOZ dragen gemeenten voor dit doel bij in de kosten van de Waarderingskamer. Dit is verder uitgewerkt in artikel 5 van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken. Bepaald is dat gemeenten uit het gemeentefonds structureel voor de helft bijdragen in de begrote kosten van de Waarderingskamer.

Budget A en O-fonds
Het A en O-fonds ondersteunt gemeenten op het gebied van arbeidsmarkt en HRM-beleid. De fondsbeheerders en de VNG hebben afgesproken dat gemeenten voor dit doel structureel bijdragen in de kosten van het A en O-fonds via het gemeentefonds[1]. Daartoe is in 2000 structureel een bedrag overgeheveld van BZK naar het gemeentefonds. Jaarlijkse indexatie komt echter ten laste van de algemene uitkering.

Bijdrage aan VNG
De bijdrage aan de VNG in 2016 is opgebouwd uit een aantal posten:

a) WOZ-kosten
Op 6 oktober 2008 is het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken gewijzigd. Eén van de zaken die is gewijzigd is de financieringswijze van de bijdrage van het Rijk aan gemeenten voor de kosten die zij maken bij de waarderingen in het kader van de Wet WOZ. De bijdrage (inclusief die van de Waterschappen) is met ingang van 1 januari 2009 overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. In de nota van toelichting is ook bepaald dat vanaf 2009 voorlopig een bedrag van € 1 miljoen wordt afgezonderd van de algemene uitkering en ter beschikking wordt gesteld aan de VNG. De VNG dient dit bedrag te gebruiken voor gezamenlijke activiteiten voor een efficiënte uitvoering van de Wet WOZ.

b) Digitaal Klantdossier
Voor het beheer van de ontwikkelde ICT-onderdelen binnen het programma Digitaal Klantdossier werk en inkomen (DKD) ontvangt de VNG in 2016 € 0,611 miljoen uit het gemeentefonds[2].

c) Expertisecentrum kinderopvang
Ter verbetering van de handhaving in de kinderopvang heeft de VNG per 2012 een expertisecentrum opgericht. De kosten van het expertisecentrum van € 0,5 miljoen worden met ingang van 2012 structureel bekostigd uit het gemeentefonds[3].

d) 14+ netnummer
Gemeenten hebben met het 14+netnummer een eenvoudig herkenbaar nummer als telefonische ingang voor de burger. In de bestuurlijke regiegroep dienstverlening en e-overheid is overeengekomen dat de VNG

---

[1] Deze afspraak, de voorwaarden en de manier van indexeren zijn vastgelegd in een brief van de Minster van BZK van 17 mei 2000 (kenmerk AB2000/60827) aan de VNG.
[2] Dit is vastgelegd in de brief van de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties aan de VNG van 13 september 2011 (kenmerk 2011–2000114001).
[3] Dit is vastgelegd in de brief van de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties aan de VNG van 18 november 2011 (kenmerk 2011–2000524497).

de opdrachtgever is voor het beheer van de centrale voorzieningen voor dit nummer. Voor de uitvoering van het beheer is overeengekomen dat met ingang van 2012 een bedrag van € 2,188 miljoen rechtstreeks vanuit het fonds wordt betaald aan de VNG[4].

e) Informatiebeveiligingsdienst (IBD)
Ter ondersteuning van gemeenten voor een goede informatiebeveiliging ontvangt de VNG vanaf 2013 jaarlijks een bedrag van € 2 miljoen[5].

f) Implementatieondersteuning mGBA
De modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (mGBA) heeft vertraging en overschrijding van het budget opgelopen als gevolg van problemen bij de bouw van de Basisregistratie personen (BRP). De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 28 oktober 2013 (Tweede Kamer, 2013–2014, 27 859, nr. 68). De aanvullende kosten voor de implementatieondersteuning aan gemeenten zijn als gevolg hiervan € 3 miljoen. Hiervoor wordt uit het gemeentefonds in de periode 2015–2017 € 1 miljoen per jaar aan de VNG betaald.

g) Uitvoeringskracht gemeenten
De VNG gaat een aantal specialistische en/of landelijk georganiseerde taken in het kader van het sociaal domein, uit het oogpunt van efficiency en effectiviteit centraal ondersteunen en/of uitvoeren. De benodigde middelen van € 52,642 miljoen worden hiertoe vanuit het gemeentefonds beschikbaar gesteld.

Bijdrage aan KING
Gemeenten kunnen bij het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) terecht voor kennis over versoepeling van werkprocessen, voor digitale oplossingen voor dienstverlening en het werk van de ambtelijke organisatie, voor advies over en een spiegel voor hun (bestuurlijk) functioneren en voor vergelijking met en leren van andere gemeenten. Ook hier is afgesproken tussen de fondsbeheerders en VNG dat gemeenten voor dit doel structureel bijdragen in de kosten van KING via het gemeentefonds[6].

Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen
Dit betreft de uitkering aan alle gemeenten, die ten goede komt aan de algemene middelen van de gemeenten. De uitkering is gebaseerd op de artikelen 5 en 6 van de Financiële-verhoudingswet.

Integratie-uitkeringen overig
Dit betreft de uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of andere middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering. De uitkering is gebaseerd op artikel 5 lid 2 van de Financiële-verhoudingswet.
De fondsbeheerders zijn een traject gestart om het uitkeringenstelsel te vereenvoudigen. Onderdeel hiervan is het beëindigen van de integratie-uitkering; hiervoor is een wijziging van de Financiële-verhoudingswet

---

[4] Dit is vastgelegd in de brief van de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties aan de VNG van 21 december 2011 (kenmerk 2011–2000587479).
[5] Dit is vastgelegd in de brief van de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties aan de VNG van 4 december 2012 (kenmerk 2012-0000681305).
[6] Deze afspraak en de voorwaarden zijn vastgelegd in de brief van de Staatssecretaris van BZK aan de VNG van 24 augustus 2009 (kenmerk 2009–0000454832).

noodzakelijk. Voor meer informatie wordt verwezen naar de Kamerbrief over dit onderwerp: Tweede Kamer, 2014–2015, 34 000 B, nr. 24.
Voor een overzicht van de integratie-uitkeringen met uitzondering van de integratie-uitkering sociaal domein wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

Decentralisatie-uitkeringen
Sinds 2008 bestaat binnen het gemeentefonds naast de algemene uitkering en de integratie-uitkering ook de decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn. Voor een overzicht van de decentralisatie-uitkeringen wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

Integratie-uitkering sociaal domein
De integratie-uitkering sociaal domein bestaat uit de middelen die per 2015 voor de Wmo (het nieuwe deel) en voor jeugd naar gemeenten gaan en uit het participatiebudget zoals dat uit de Participatiewet beschikbaar komt.

3. HET VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1. wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting gemeentefonds 2015 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2016 beschreven. In paragraaf 3.2. wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven en in 3.3 van de decentralisatie-uitkeringen.

3.1. Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting

Verplichtingen
Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2015 naar de stand ontwerpbegroting 2016.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen gemeentefonds (x € 1.000)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stand ontwerpbegroting 2015	27.312.721	**27.036.042**	26.507.998	26.317.719	26.174.831	25.987.855
Mutaties 1e suppletoire begroting 2015	– 399.242	**– 469.910**	– 356.839	– 384.796	– 375.188	– 128.775
Stand 1e suppletoire begroting 2015	26.913.479	**26.566.132**	26.151.159	25.932.923	25.799.643	25.859.080
Nieuwe mutaties	311.643	**772.599**	772.690	770.204	768.204	526.714
Stand ontwerpbegroting 2016	27.225.122	**27.338.731**	26.923.849	26.703.127	26.567.847	26.385.794
Waarvan verplichtingenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet	2.684	**1.711**	1.961	1.961	1.961	1.961
Waarvan verplichtingenbedrag kosten Waarderings-kamer	1.985	**2.118**	1.985	1.985	1.985	1.985
Waarvan verplichtingenbedrag budget A+O-fonds	6.449	**6.610**	6.610	6.610	6.610	6.610
Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage aan VNG	70.428	**59.941**	7.299	6.299	6.299	6.299
Waarvan verplichtingenbedrag bijdrage aan KING	7.464	**7.464**	7.464	7.464	7.464	7.464
Waarvan verplichtingenbedrag algemene uitkering	14.755.118	**15.419.045**	15.381.887	15.338.514	15.287.106	15.218.106
Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkeringen overig	1.305.455	**1.184.634**	1.224.622	1.229.045	1.229.126	1.229.126
Waarvan verplichtingenbedrag decentralisatie-uitkeringen	919.623	**822.036**	644.816	629.010	629.010	629.010
Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkering sociaal domein	10.155.916	**9.835.172**	9.647.205	9.482.239	9.398.286	9.285.233

Uitgaven
Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2015 naar de stand ontwerpbegroting 2016.

Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven gemeentefonds (x € 1.000)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stand ontwerpbegroting 2015	27.312.721	**27.036.042**	26.507.998	26.317.719	26.174.831	25.987.855
Mutaties 1e suppletoire begroting 2015:						
1) Behandeling ADHD en psychische stoornissen (integratie-uitkering sociaal domein)		**11.700**	11.700	11.700	11.700	11.700
2) Volumeruimte jeugd tranche 2016 (integratie-uitkering sociaal domein)		**5.000**	5.000	5.000	5.000	5.000
3) Volumeruimte jeugd tranche 2017 (integratie-uitkering sociaal domein)			14.000	14.000	14.000	14.000

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
4) Technische correctie (integratie-uitkering sociaal domein)		**– 500**	300	900	900	900
5) Doventolk (integratie-uitkering sociaal domein)		**600**	600	600	600	600
6) Groeiruimte 2016 Wmo (integratie-uitkering)		**23.434**	23.434	23.434	23.434	23.434
7) Groeiruimte 2017 Wmo (integratie-uitkering)			18.000	18.000	18.000	18.000
8) Extramuralisering plak 2016 Wmo (integratie-uitkering)		**26.000**	26.000	26.000	26.000	26.000
9) Extramuralisering plak 2017 Wmo (integratie-uitkering)			16.000	16.000	16.000	16.000
10) Volume-indexatie 2017 e.v. Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)			78.000	78.000	78.000	78.000
11) Extramuralisering plak 2016 Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)		**142.000**	142.000	142.000	142.000	142.000
12) Extramuralisering plak 2017 Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)			86.000	86.000	86.000	86.000
13a) Aanvullend budget na overhedenoverleg 29 mei (integratie-uitkering)		**10.000**	20.000	20.000	20.000	20.000
13b) Aanvullend budget na overhedenoverleg 29 mei (integratie-uitkering sociaal domein)		**10.000**	20.000	20.000	20.000	20.000
14) Correctie i.v.m. realisatie 2014 huishoudelijke verzorging (integratie-uitkering)		**– 18.000**	– 18.000	– 18.000	– 18.000	– 18.000
Overige mutaties 1e suppletoire begroting 2015	– 377.882	**– 680.144**	– 799.873	– 828.430	– 818.822	– 572.409
Stand 1e suppletoire begroting 2015	26.934.839	**26.566.132**	26.151.159	25.932.923	25.799.643	25.859.080
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk:						
15) LHBT emancipatiebeleid (decentralisatie-uitkering)	30	**640**	640			
16) Eigen kracht (decentralisatie-uitkering)		**330**				
17) Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)		**46.242**	46.242	46.242	46.242	46.242
18) No riskpolis Participatiewet (integratie-uitkering sociaal domein)		**– 8.000**	– 12.000	– 17.000	– 21.000	– 23.000
19) E-overheid (algemene uitkering)		**– 650**	– 650	– 650	– 650	– 650
20) Ondersteuning raadsman Loppersum (decentralisatie-uitkering)	223					
21) Erfgoed en ruimte (decentralisatie-uitkering)	85					
22) Buurtsportcoaches (decentralisatie-uitkering)	58.141					
23) Gezond in de stad (decentralisatie-uitkering)	– 59	**9.823**	9.823	– 23	– 23	– 23
24) School2Care (algemene uitkering)	175					
25) RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)	21.412					
26) Uitvoeringskosten Wet Taaleis WWB/Participatiewet		**2.500**	5.000	5.000	5.000	5.000
27) Capaciteitsreductie gesloten jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)	9.000					
28) Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (integratie-uitkering sociaal domein)	– 3.000	**– 3.000**	– 3.000			
29) Faciliteitenbesluit opvangcentra (decentralisatie-uitkering)	4.725					
30) Voortijdig schoolverlaters (decentralisatie-uitkering)		**6.700**				
31a) Bijdrage aan het A en O-fonds		**161**	161	161	161	161
31b) Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A en O-fonds		**– 161**	– 161	– 161	– 161	– 161
32a) Terugontvangsten Waarderingskamer 2014 naar algemene uitkering	107					
32b) Kosten Waarderingskamer		**133**				
32c) Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering		**– 133**				
33) Jeugd (decentralisatie-uitkering)	900					
34) Informatievoorziening lokale lasten (kosten Financiële-verhoudingswet)		**– 130**	– 130	– 130	– 130	– 130
35) Besluit Risico Zware Ongevallen-inrichtingen (algemene uitkering)		**– 11.171**	– 10.050	– 10.050	– 10.050	– 10.050
36a) Uitvoeringskracht gemeenten (bijdrage VNG)	10.796	**52.642**				
36b) Uitvoeringskracht gemeenten (algemene uitkering)	– 6.976	**– 10.930**				
36c) Uitvoeringskracht gemeenten (integratie-uitkering sociaal domein)	– 3.820	**– 37.332**				
36d) Uitvoeringskracht gemeenten (decentralisatie-uitkering)		**– 4.380**				
37) Uitvoeringskosten Wet vrijlating lijfrenteopbouw (algemene uitkering)	4.000	**7.000**	9.000	11.000	13.000	14.000

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
38) Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding (algemene uitkering)	4.155					
39) Jeugdwerkloosheid (decentralisatie-uitkering)	3.500	**3.500**				
40) Pleegzorgvergoeding (integratie-uitkering sociaal domein)	224	**224**	224	224	224	224
41) AWBZ invoering NHC (integratie-uitkering sociaal domein)		**11.000**	20.000	28.000	28.000	28.000
42) Bed, bad, brood (decentralisatie-uitkering)	10.300					
43) Accres (algemene uitkering)	60.161	**707.591**	707.591	707.591	707.591	467.101
44) Plafond BTW-compensatiefonds (algemene uitkering)	137.564					
Totaal nieuwe mutaties	311.643	**772.599**	772.690	770.204	768.204	526.714
Stand ontwerpbegroting 2016	27.246.482	**27.338.731**	26.923.849	26.703.127	26.567.847	26.385.794
Waarvan uitgavenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet	2.684	**1.711**	1.961	1.961	1.961	1.961
Waarvan uitgavenbedrag kosten Waarderingskamer	1.985	**2.118**	1.985	1.985	1.985	1.985
Waarvan uitgavenbedrag budget A+O-fonds	6.449	**6.610**	6.610	6.610	6.610	6.610
Waarvan uitgavenbedrag bijdrage aan VNG	70.428	**59.941**	7.299	6.299	6.299	6.299
Waarvan uitgavenbedrag bijdrage aan KING	7.464	**7.464**	7.464	7.464	7.464	7.464
Waarvan uitgavenbedrag algemene uitkering	14.776.309	**15.419.045**	15.381.887	15.338.514	15.287.106	15.218.106
Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkeringen overig	1.305.457	**1.184.634**	1.224.622	1.229.045	1.229.126	1.229.126
Waarvan uitgavenbedrag decentralisatie-uitkeringen	919.790	**822.036**	644.816	629.010	629.010	629.010
Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkering sociaal domein	10.155.916	**9.835.172**	9.647.205	9.482.239	9.398.286	9.285.233

Toelichting op de nieuwe mutaties

Onderstaand worden de mutaties toegelicht voor zover nog niet eerder toegelicht in een begrotingsstuk. De «Overige mutaties 1e suppletoire begroting 2015» zijn toegelicht in de 1e suppletoire begroting 2015 (Tweede Kamer, 2014–2015, 34 210 B, nrs. 1 en 2).

1) Behandeling ADHD en psychische stoornissen (integratie-uitkering sociaal domein)

Vanaf 2016 contracteren gemeenten zelf partijen voor de ADHD-zorg. Ten onrechte was hiermee geen rekening gehouden in het budget voor gemeenten. Het gaat om een bedrag van € 11,7 miljoen dat wordt toegevoegd aan de integratie-uitkering sociaal domein.

2 en 3) Volumeruimte jeugd tranche 2016 en 2017 (integratie-uitkering sociaal domein)

Dit betreft de toedeling van de volumegroei 2016 en 2017 aan het jeugddomein van de integratie-uitkering sociaal domein.

4) Technische correctie (integratie-uitkering sociaal domein)

Dit betreft een technische correctie van de raming van de eigen bijdragen.

5) Doventolk (integratie-uitkering sociaal domein)

Met de VNG is afgesproken dat het voorziene tekort op het budget voor de uitvoering van de nieuwe regeling doventolk 2015 eenmalig wordt gecompenseerd. Conform afspraak wordt het budget voor latere jaren geïndexeerd op basis van de realisatie 2014.

6 en 7) Groeiruimte Wmo 2016 en 2017 (integratie-uitkering)

Dit betreft het uitdelen van de groeiruimte 2016 en 2017 aan de Wmo huishoudelijke verzorging.

8 en 9) Extramuralisering Wmo plak 2016 en 2017 (integratie-uitkering)
Dit betreft het uitdelen van de extramuraliseringsmiddelen 2016 en 2017 aan de Wmo huishoudelijke verzorging.

10) Volume-indexatie Wmo 2017 e.v. (integratie-uitkering sociaal domein)
Deze mutatie betreft het uitdelen van de volumegroei 2017 aan de «nieuwe Wmo» (de Wmo 2015).

11 en 12) Extramuralisering Wmo plak 2016 en 2017 (integratie-uitkering sociaal domein)
Hierbij handelt het om de extramuraliseringsmiddelen 2016 en 2017 voor de «nieuwe Wmo» (de Wmo 2015).

13a en 13b) Aanvullend budget n.a.v. overhedenoverleg 29 mei 2015 (integratie-uitkering en integratie-uitkering sociaal domein)
Op grond van het overhedenoverleg van 29 mei 2015 wordt voor de Wmo € 20 miljoen aanvullend toegevoegd vanaf 2016 oplopend naar € 40 miljoen structureel vanaf 2017.

14) Correctie i.v.m. realisatie 2014 huishoudelijke verzorging (integratie-uitkering)
In februari 2015 zijn de realisatiecijfers 2014 AWBZ binnengekomen voor zowel de zorg in natura als het pgb. Per saldo komen de uitgaven voor de Wmo 2015 lager uit. In 2015 vindt geen herverdeling plaats met gemeenten. Deze mutatie betreft de structurele bijstelling in het kader van de realisatie 2014 vanaf 2016 voor de integratie-uitkering Wmo/huishoudelijke verzorging.

15) LHBT emancipatiebeleid (decentralisatie-uitkering)
Via de decentralisatie-uitkering LHBT (Lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders) worden middelen verstrekt aan gemeenten die zich inzetten voor de doelstelling de «veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders verder te bevorderen in Nederland en waar mogelijk ook internationaal».

16) Eigen kracht (decentralisatie-uitkering)
Het programma Eigen Kracht heeft betrekking op het activeren van vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt richting werk.

17) Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)
Het bodembeleid voor de periode 2016 tot en met 2020 is opgenomen in het convenant «Bodem en Ondergrond» van 17 maart 2015. Het convenant is ondertekend door het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen. Met de ondertekening van het Convenant wordt ook de definitieve stap gezet naar de verdere decentralisatie van de middelen. Met de middelen vanuit het gemeentefonds kunnen de gemeenten de beleidsafspraken uit het convenant uitvoeren. Tevens vindt de uitfinanciering van oude afspraken plaats. Het betreft de rijksbijdrage aan het Rotterdamse gasfabrieksprogramma en de afkoop van de rijksbijdragen aan het Amsterdamse gasfabriekenprogramma en de Volgermeerpolder.

18) No riskpolis (integratie-uitkering sociaal domein)
Dit betreft een uitname uit de integratie-uitkering sociaal domein als gevolg van het wetsvoorstel Harmonisering instrumenten Participatiewet (no riskpolis).

19) E-overheid (algemene uitkering)
Hierbij handelt het om een uitname in verband met het nieuw handelsregister en de basisregistratie Kadaster.

20) Ondersteuning raadsman Loppersum (decentralisatie-uitkering)
De gemeente Loppersum ontvangt in 2015 € 223 duizend in verband met de ondersteuning van een onafhankelijk raadsman, aangesteld door de Minister van Economische Zaken als aanspreekpunt voor schadeafhandeling met betrekking tot de gaswinning in de provincie Groningen.

21) Erfgoed en ruimte (decentralisatie-uitkering)
Deze middelen zijn toegekend door het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap uit hoofde van de beleidsnota Visie Erfgoed en Ruimte (Kiezen voor Karakter).

22) Buurtsportcoaches (decentralisatie-uitkering)
De achtergrond van de buurtsportcoaches is heel verschillend. Om meer verbinding tussen deze professionals te realiseren en kennisdeling tot stand te brengen, faciliteert het Rijk ondersteuning op de genoemde gebieden. Het Rijk draagt hiertoe € 58,141 miljoen bij.

23) Gezond in de stad (decentralisatie-uitkering)
Gemeenten met kwetsbare wijken krijgen via de decentralisatie-uitkering Gezond in de stad extra ruimte om de gezondheid te verbeteren van mensen in een lage sociaaleconomische positie.

24) School2Care (algemene uitkering)
Dit betreft een bijdrage van het Ministerie van OCW aan de gemeente Amsterdam inzake een project van deze gemeente in het voortgezet speciaal onderwijs.

25) RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)
In 2015 wordt aan het gemeentefonds € 21,412 miljoen toegevoegd ten gunste van de gemeente Assen in verband met het Regio Specifiek Pakket (RSP) Zuiderzeelijn.

26) Uitvoeringskosten Wet Taaleis WWB/Participatiewet (algemene uitkering)
Het wetsvoorstel taaleis Participatiewet introduceert de inspanningsverplichting tot beheersing van de Nederlandse taal. Gemeenten controleren of door bijstandsgerechtigden aan de inspanningsverplichting wordt voldaan. Hiertoe worden middelen aan het gemeentefonds toegevoegd.

27) Capaciteitsreductie gesloten jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)
Dit betreft de correctie van een onterechte uitname bij de 1e suppletoire begroting 2015.

28) Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (integratie-uitkering sociaal domein)
Gemeenten hebben het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) gevraagd om namens de gemeenten de jeugdhulp voor de bewoners van het COA te regelen. In bestuurlijk overleg tussen de VNG en het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) is afgesproken dat de financiële middelen (fixed € 3 miljoen per jaar) betreffende deze jeugdhulp voor de jaren 2015, 2016 en 2017 vanuit het gemeentefonds worden overgeheveld naar de

begroting van VenJ. VenJ zorgt ervoor dat de middelen bij beschikking aan het COA worden toegekend.

29) Faciliteitenbesluit opvangcentra (decentralisatie-uitkering)
Het Ministerie van Veiligheid en Justitie stelt ieder jaar, op basis van het faciliteitenbesluit opvangcentra, middelen beschikbaar aan gemeenten die opvang bieden aan asielzoekers die nog niet hoeven te worden ingeschreven in de Basisregistratie Personen.

30) Voortijdig schoolverlaters (decentralisatie-uitkering)
Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verstrekt jaarlijks middelen voor de uitvoering van de maatregelen uit het regionaal programma voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten aan de G4 gemeenten.

31a en b) Bijdrage aan het A en O-fonds
De bijdrage aan het A en O-fonds voor het jaar 2016 en verder is vastgesteld op een bedrag van € 6,610 miljoen. Ten opzichte van 2015 betekent dit een verhoging van € 161.000. Deze verhoging wordt uit de algemene uitkering van het gemeentefonds gehaald en toegevoegd aan het onderdeel «Bijdrage aan het A en O-fonds».

32a, b en c) Waarderingskamer
De Waarderingskamer heeft de jaarrekening over 2014 uiteindelijk € 224.000 lager vastgesteld. Vanuit het gemeentefonds wordt voorzien in een gedeeltelijke financiering van de apparaatsuitgaven van de Waarderingskamer. Volgens bestaande afspraken komt € 107.000 ten goede aan de algemene uitkering van het gemeentefonds.
Het voorlopige aandeel van de gemeenten in de kosten van de Waarderingskamer in 2016 bedraagt € 1.444.000. De voorlopige beheerbijdrage van de gemeenten in de Landelijke voorziening WOZ in 2016 bedraagt € 673.650. In totaal is de voorlopige bijdrage van de gemeenten in 2015 derhalve € 2.117.650. Dat is een verhoging van € 133.350. Dit bedrag wordt vanuit de algemene uitkering overgeboekt naar de Waarderingskamer.

33) Jeugd (decentralisatie-uitkering)
Het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport stelt in 2015 € 900.000 beschikbaar aan de gemeente Rotterdam voor de doorontwikkeling van een methodiek om kwetsbare jongeren te integreren. Dit bedrag wordt verstrekt middels een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds.

34) Informatievoorziening lokale lasten (kosten Financiële-verhoudingswet)
Met ingang van 2016 wordt € 130 duizend overgeheveld van het gemeentefonds naar de BZK-begroting. Deze technische mutatie is nodig om de informatievoorziening aan burgers over lokale lasten met ingang van 2016 zowel conform bestuurlijke afspraak als conform Europese en BZK-voorschriften te kunnen laten verlopen. De mutatie is afgestemd met de VNG.

35) Besluit Risico Zware Ongevallen (algemene uitkering)
Per 1 januari 2016 dragen de gemeenten het bevoegde gezag voor alle BRZO-inrichtingen (Besluit Risico Zware Ongevallen) en RIE-4-installaties (Richtlijn Industriële Emissies-categorie 4) over aan provincies. Om provincies in staat te stellen de hiermee samenhangende taken te

financieren wordt een bedrag overgeheveld van het gemeentefonds naar het provinciefonds.

36a, b, c en d) Uitvoeringskracht gemeenten (bijdrage aan de VNG)
Dit betreft (aanvullende) financiering van een aantal specialistische en/of landelijk georganiseerde taken, die uit oogpunt van efficiëntie en effectiviteit centraal door of in opdracht van de VNG worden ondersteund dan wel uitgevoerd.

37) Uitvoeringskosten Wet vrijlating lijfrenteopbouw en inkomsten uit arbeid en bevordering vrijwillige voortzetting pensioenopbouw (algemene uitkering)
Met deze wet wordt in het kader van de Participatiewet geregeld dat lijfrenten binnen zekere grenzen niet als vermogen worden aangemerkt. Dit zal tot gevolg hebben dat de bijstandspopulatie toeneemt. Gemeenten worden voor de daaruit voortvloeiende uitvoeringskosten gecompenseerd via het gemeentefonds.

38) Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding (algemene uitkering)
Het Ministerie van SZW draagt in 2015 € 4 miljoen bij aan de bekostiging van de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF). Daarnaast draagt SZW in 2015 voor € 155 duizend bij aan de uitvoering van het programma ROAG. Deze € 4,155 miljoen wordt gerealloceerd naar de VNG (zie mutatie 36).

39) Jeugdwerkloosheid (decentralisatie-uitkering)
Ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid stelt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor de uitvoering in 2015 en 2016, een bedrag van 2 maal € 3,5 miljoen beschikbaar aan de centrumgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's die vóór 30 juni 2015 een plan van aanpak hebben ingediend.

40) Pleegzorgvergoeding (integratie-uitkering sociaal domein)
De kindregelingen zijn sinds 1 januari 2015 vereenvoudigd. Hiermee is o.a. de TOG-regeling komen te vervallen. Voor een kleine groep pleegouders pakt dit nadelig uit. De regeling pleegzorg wordt aangepast, opdat deze groep pleegouders nu ook aanspraak kunnen maken op de toeslag van de pleegzorgvergoeding.

41) AWBZ invoering NHC (integratie-uitkering sociaal domein)
In de AWBZ is een traject voor de invoering van een normatieve huisvestingscomponent (NHC) t.b.v. de bekostiging van kapitaallasten gaande. Ook voor AWBZ-zorg die naar de Jeugdwet is overgegaan blijft dit invoeringstraject gelden. Gemeenten gaan hierdoor jaarlijks een hoger aandeel NHC betalen. In 2018 is de NHC 100% en daarmee is het invoeringstraject ten einde.

42) Voorziening voor bed, bad en brood (decentralisatie-uitkering)
Het kabinet heeft besloten dat uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland tijdelijk recht krijgen op de voorziening voor bed, bad en brood. Hiervoor is voor de periode tot de totstandkoming van het bestuursakkoord eind 2015 € 10,3 miljoen beschikbaar gesteld.

43) Accres (algemene uitkering)
Het gemeentefonds en het provinciefonds ontwikkelen zich evenredig met de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Nemen de NGRU van jaar op jaar toe, dan neemt ook de algemene uitkering van de fondsen toe. Bij

een afname van de NGRU geldt het omgekeerde. De groei of krimp van de fondsen als gevolg van deze normeringssystematiek wordt accres genoemd. Het accres van tranche 2015 bedraagt € 140,4 miljoen negatief. Dat is een positieve bijstelling van € 60,2 miljoen ten opzichte van de 1e suppletoire begroting 2015 van het gemeentefonds. Het accres van tranche 2016 bedraagt € 707,6 miljoen.

44) Plafond BTW-compensatiefonds (algemene uitkering)
De ontwikkeling van het BTW-compensatiefonds en het bijbehorende plafond leiden conform het Financieel Akkoord Rijk/VNG/IPO met ingang van 2015 tot een toename of afname van de algemene uitkering van de fondsen. Voor 2015 is sprake van ruimte onder het plafond, met als gevolg een toevoeging aan de algemene uitkering van € 137,6 miljoen.

3.2. Integratie-uitkeringen overig

Als een toevoeging aan de algemene uitkering van het gemeentefonds in één keer bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten wordt normaliter gesproken een integratie-uitkering toegepast. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering of eigen inkomsten naar de algemene uitkering.

In tabel 3.2.1 is een overzicht opgenomen van de integratie-uitkeringen met uitzondering van de integratie-uitkering sociaal domein. Deze is apart zichtbaar in tabel 2.2.2 Budgettaire gevolgen van beleid.

Tabel 3.2.1. Overzicht integratie-uitkeringen gemeentefonds (x € 1.000)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ontwerpbegroting 2015:						
Correctie waterschapswegen (knelpunten verdeelproblematiek)	3.298	**3.374**	3.451	3.531	3.612	3.612
Wmo	1.257.471	**1.095.612**	1.092.288	1.092.288	1.092.288	1.092.288
WUW-middelen	2.672	**2.361**	1.599	0	0	0
VTH-taken	40.758	**40.758**	40.758	46.700	46.700	46.700
Stand ontwerpbegroting 2015	1.304.199	**1.142.105**	1.138.096	1.142.519	1.142.600	1.142.600
1e suppletoire begroting 2015:						
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2014	2					
Wmo	1.256	**42.529**	86.526	86.526	86.526	86.526
Stand 1e suppletoire begroting 2015	1.305.457	**1.184.634**	1.224.622	1.229.045	1.229.126	1.229.126
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
Stand ontwerpbegroting 2016	1.305.457	**1.184.634**	1.224.622	1.229.045	1.229.126	1.229.126

3.3. Decentralisatie-uitkeringen

De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn. In

tabel 3.3.1. is een overzicht opgenomen van de decentralisatie-uitkeringen.

Tabel 3.3.1. Overzicht decentralisatie-uitkeringen overig gemeentefonds (x € 1.000)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ontwerpbegroting 2015:						
Bedrijventerreinen	0	**522**				
Beeldende kunst en vormgeving	13.500	**13.500**				
Bestaand Rotterdams gebied	2.527					
Centra voor Jeugd en Gezin	383.137	**383.137**	383.137	383.137	383.137	383.137
Gezond in de stad	10.023	**10.023**	10.023	5.023	5.023	5.023
Groeiopgave Almere	7.000	**7.000**	7.000	7.000	7.000	7.000
Jeugd	21.780	**21.780**	21.780	21.780	21.780	21.780
Kwaliteitssprong Zuid	1.400					
LHBT emancipatiebeleid	250	**250**				
Maatschappelijke opvang	385.057	**385.057**	385.057	385.057	385.057	385.057
Nationale gebiedsontwikkelingen (Nota Ruimte en BIRK)	11.887					
Spoorse doorsnijdingen	3.356					
Sterke regio's	2.000	**1.100**				
Veiligheidshuizen	7.700	**7.700**	7.700	7.700	7.700	7.700
Versterking peuterspeelzaalwerk	35.000	**35.000**	35.000	35.000	35.000	35.000
Vrouwenopvang	115.381	**121.231**	121.231	121.231	121.231	121.231
Vsv-programmagelden RMC-regio's G4	6.700					
Wmo	115.000	**75.000**				
Stand ontwerpbegroting 2015	1.121.698	**1.061.300**	970.928	965.928	965.928	965.928
1e suppletoire begroting 2015:						
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2014	167					
Centra voor jeugd en gezin	– 383.137	**– 383.137**	– 383.137	– 383.137	– 383.137	– 383.137
Gezond in de stad	9.882					
Implementatie Participatiewet	17.500	**14.000**				
Eigen kracht	368	**368**				
We can young	205	**205**				
Vrouwenopvang	1.200					
LHBT emancipatiebeleid	160	**320**	320			
Bodemsanering	38.736					
Voortijdig schoolverlaters	65					
Verankering programma verbetering GGZ	125	**125**				
Wmo	13.564	**66.000**				
Stand 1e suppletoire begroting 2015	820.533	**759.181**	588.111	582.791	582.791	582.791
Nog niet eerder opgenomen in een begroting:						
LHBT emancipatiebeleid	30	**640**	640			
Eigen kracht		**330**				
Bodemsanering		**46.242**	46.242	46.242	46.242	46.242
Ondersteuning raadsman Loppersum	223					
Erfgoed en ruimte	85					
Buurtsportcoaches	58.141					
Gezond in de stad	– 59	**9.823**	9.823	– 23	– 23	– 23
RSP Zuiderzeelijn	21.412					
Faciliteitenbesluit opvangcentra	4.725					
Voortijdig schoolverlaters		**6.700**				
Jeugd	900					
Vrouwenopvang		**– 4.380**				
Jeugdwerkloosheid	3.500	**3.500**				
Bed, bad, brood	10.300					
Stand ontwerpbegroting 2016	919.790	**822.036**	644.816	629.010	629.010	629.010

In artikel 13, lid 5, van de Financiële-verhoudingswet wordt bepaald dat jaarlijks, in overleg met de ministers die het aangaat, wordt bezien of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering

of een algemene uitkering. In de volgende alinea wordt hiervan verslag gedaan.

In tabel 3.3.1. is te zien dat de meeste bij ontwerpbegroting 2015 en 1e suppletoire begroting 2015 opgenomen decentralisatie-uitkeringen niet structureel zijn. Van omzetting naar integratie-uitkering of algemene uitkering is voor die decentralisatie-uitkeringen dan ook geen sprake. Voor de decentralisatie-uitkeringen «Gezond in de stad», «Jeugd», «Maatschappelijke opvang», «Veiligheidshuizen», «Versterking peuterspeelzaalwerk» en «Vrouwenopvang» geldt dat deze niet aan alle gemeenten worden uitgekeerd en/of nu nog niet kunnen worden verdeeld via de maatstaven van de algemene uitkering. Deze decentralisatie-uitkeringen kunnen dan ook nu niet worden omgezet in een algemene uitkering of integratie-uitkering. In de 1e suppletoire begroting 2015 is de decentralisatie-uitkering «Centra voor Jeugd en gezin» wel overgeheveld naar de algemene uitkering.
Van de nog niet eerder in een begroting opgenomen decentralisatie-uitkeringen wordt bij ontwerpbegroting 2017 bezien of ze kunnen worden omgezet naar integratie-uitkering of algemene uitkering.

4. GEMEENTEFONDS IN BREDER PERSPECTIEF

In dit hoofdstuk wordt het gemeentefonds in een breder perspectief geplaatst. Daarbij wordt een overzicht gegeven van de (overige) inkomstenbronnen van gemeenten en hoe die zich verhouden tot de uitkering uit het gemeentefonds (paragraaf 4.1). Daarnaast wordt nader ingegaan op de specifieke uitkeringen (paragraaf 4.2) en de lokale heffingen (paragraaf 4.3). Daarnaast treft u het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2016 aan, het verslag van het jaarlijkse onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds (paragraaf 4.4 en bijlage 1).

4.1. Inkomstenbronnen van gemeenten

De uitgaven van gemeenten worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. Tabel 4.1.1. bevat een overzicht van de verschillende inkomstenbronnen van de gemeenten voor de periode 2009–2015. De cijfers tot en met 2013 zijn op basis van de jaarekeningen. De cijfers 2014 en 2015 zijn op basis van de begrotingen.

Tabel 4.1.1. Inkomsten gemeenten 2008–2015 (x € miljoen)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Rekening	Rekening	Rekening	Rekening	Rekening[1]	Begroting	Begroting[1]
Gemeentefonds[2]	17.690	18.591	18.370	18.437	17.972	18.356	27.252
Specifieke uitkeringen[3]	11.165	10.163	9.613	9.212	9.558	9.858	6.979
OZB[4]	2.934	3.043	3.170	3.336	3.445	3.711	3.866
Retributies en overige belastingen	4.758	4.825	4.943	4.984	4.971	5.144	5.191
Bouwgrondexploitatie	7.878	7.171	6.992	6.242	5.562	4.541	3.997
Onttrekkingen reserves	9.214	10.563	9.162	9.070	8.127	3.448	4.027
Overige middelen[5]	16.950	11.298	12.211	11.140	10.721	6.427	6.286
Totaal	**70.588**	**65.656**	**64.460**	**62.420**	**60.356**	**51.485**	**57.597**

[1] Voorlopige cijfers.
[2] Gemeentefonds. Bron Ministerie van BZK: jaarrekeningcijfers conform slotwetten gemeentefonds en begrotingscijfers conform ontwerpbegrotingen gemeentefonds.
[3] Specifieke uitkeringen. Bron jaarrekeningcijfers: CBS: informatie aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd door het CBS (Informatie voor Derden). Bron begrotingscijfers: Ministerie van BZK: Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2014 en bijlage specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2015 van het Ministerie van BZK (met bewerking door het Ministerie van BZK).
[4] OZB. Bron begrotingscijfers: COELO Atlas lokale lasten 2014 en 2015.
[5] Overige middelen: CBS (Statline) en bewerking BZK.

Bron: CBS (Statline) met uitzondering van:

De grootste inkomstenbron (47% in 2015) is – zeker sinds de decentralisaties in het sociale domein – het gemeentefonds. Het bedrag in tabel 4.1.1. betreft het totale verplichtingenbedrag voor het gemeentefonds en omvat de algemene uitkering, de integratie-uitkering sociaal domein (vanaf 2015), de overige integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen. Een beschrijving van de opbouw is te vinden in hoofdstuk 3 van de voorliggende ontwerpbegroting.

De in omvang op één na grootste inkomstenbron (12% in 2015) wordt gevormd door de specifieke uitkeringen. Het overgrote deel hiervan heeft betrekking op bijstandsuitkeringen. De daling ten opzichte van 2014 komt doordat een deel van de specifieke uitkeringen is opgegaan in het gemeentefonds als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein. Op de specifieke uitkeringen wordt in paragraaf 4.2. dieper ingegaan.

Naast de uitkeringen van het Rijk hebben de gemeenten inkomsten uit de Onroerende Zaakbelasting (OZB), retributies en overige belastingen. Op deze opbrengsten uit lokale heffingen wordt in paragraaf 4.3. ingegaan.

4.2. Specifieke uitkeringen

4.2.1. Inleiding

De belangrijkste informatiebron voor specifieke uitkeringen is het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU). Het doel van het OSU is inzicht geven in het stelsel van specifieke uitkeringen en in het onderhoud van het stelsel. Het rapport bevat een overzicht van de specifieke uitkeringen en de daarmee gemoeide bedragen. Het OSU wordt op grond van artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden. Tot en met het OSU 2014 bevatte het OSU cijfers over het verwachte aantal uitkeringen en de financiële omvang van die uitkeringen op basis van de ontwerpbegrotingen van de betreffende departementen. Met ingang van het OSU 2015 geeft het OSU nauwkeuriger invulling aan artikel 20 van de Fvw en bevat het de definitieve cijfers over aantal en omvang van specifieke uitkeringen op basis van de jaarverslagen van de betreffende departementen. Het OSU kijkt sinds 2015 dus niet meer vooruit, maar terug.

Het gevolg hiervan is dat het OSU 2015 geen informatie meer bevat over specifieke uitkeringen in het lopende begrotingsjaar, in dit geval 2015. De cijfers voor het lopende begrotingsjaar zijn daarom afkomstig uit de in de ontwerpbegroting 2015 van het Ministerie van BZK geïntroduceerde bijlage specifieke uitkeringen. Deze bijlage bevat een overzicht van de bedragen die de diverse departementen in hun ontwerpbegrotingen hebben opgenomen voor specifieke uitkeringen.

4.2.2. Aantal specifieke uitkeringen

Uit het OSU 2015 blijkt dat het aantal specifieke uitkeringen verder is afgenomen.

Tabel 4.2.1. geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen in de periode 2010–2015 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar ook die aan provincies en gemeenschappelijke regelingen. Zoals in paragraaf 4.2.1. is vermeld, zijn de cijfers voor het lopende begrotingsjaar – 2015 – afkomstig uit een andere bron. Dit betekent ook dat deze cijfers niet goed vergelijkbaar zijn met de cijfers tot en met 2014. De komende jaren zullen de cijfers uit deze bronnen verder op elkaar worden afgestemd.

Tabel 4.2.1. Aantal specifieke uitkeringen per departement (2010–2015)							
Ministerie	2010	2011 (oud)[1]	2011 (nieuw)[1]	2012	2013	2014	2015[2]
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	3	3	7	5	3		*1*
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie			15	9			
Economische Zaken	12	10			8	6	*6*
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	5	5					
Financiën							
Infrastructuur en Milieu			31	24	20	16	*5*
Verkeer en Waterstaat	11	7					
Veiligheid en Justitie			3	3	2	2	*2*
Justitie	4	3					
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	6	4	4	3	2	2	*3*
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	7	7	7	6	5	5	*5*
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5	5	8	5	5	4	*4*
Jeugd en Gezin	4	3					
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	25	24					
Wonen, Wijken en Integratie	6	4					
Totaal	**88**	**75**	**75**	**55**	**45**	**35**	*26*

[1] Voor 2011 is ter vergelijking het aantal specifieke uitkeringen vermeld naar ongewijzigde departementale indeling (oud) en huidige departementale indeling (nieuw).
[2] Het aantal specifieke uitkeringen in 2015 is, vanwege het gebruik van een andere nog in ontwikkeling zijnde bron, niet vergelijkbaar met het aantal specifieke uitkeringen tot en met 2014. Zie voor een toelichting de begeleidende tekst.

Bron 2010–2014: Onderhoudsrapportages Specifieke Uitkeringen
Bron 2015: Ontwerpbegroting BZK 2015 (begrotingcijfers met bewerking BZK).

4.3. Opbrengst lokale heffingen

4.3.1. Inleiding

Tabel 4.3.1. bevat een overzicht van de opbrengsten van de lokale heffingen van de gemeenten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de OZB, overige belastingen en retributies. Retributies zijn lokale heffingen waar een concrete dienst tegenover staat. Van deze retributies zijn de opbrengst van de rioolheffing en de opbrengst van de reinigingsheffing wettelijk gemaximeerd tot 100 procent kostendekkendheid op het niveau van de verordening.

De in dit overzicht gebruikte gegevens zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Met ingang van deze begroting zijn de toelichtende cijfers bij deze belastingen, gebaseerd op de gemiddelden zoals gepubliceerd in de jaarlijkse Atlas Lokale Lasten van het COELO. In voorgaande jaren waren de gemiddelden gebaseerd op basis van het aantal woningen, een berekening die het COELO speciaal voor deze begroting maakte. Met ingang van dit jaar zijn de gemiddelden gebaseerd op het gewogen gemiddelde op basis van huishoudens. Deze wijziging bevordert eenduidigheid in informatieverstrekking (de Atlas wordt ook jaarlijks ter informatie aangeboden aan de Tweede Kamer) en de cijfers sluiten beter aan bij het doel van deze paragraaf: inzicht in gemeentelijke inkomsten.

Tabel 4.3.1 Opbrengsten lokale heffingen gemeenten 2011–2015 (x € miljoen)							
		2011	2012	2013	2014	2015	% stijging
		Rekening	Rekening	Rekening	Begroting	Begroting	t.o.v. 2014
OZB[1]	Onroerende-zaakbelastingen	3.170	3.336	3.445	3.711	**3.866**	**4,2**
Overige belastingen	Parkeerbelasting	598	610	621	660	665	**0,7**
	Baten roerende woon- en bedrijfsruimten	2	2	2	2	2	**–**
	Forensenbelasting	26	28	30	29	31	**–**
	Toeristenbelasting	148	159	167	170	174	**2,5**
	Hondenbelasting	61	64	65	64	65	**1,0**
	Reclamebelasting	19	20	21	21	23	**–**
	Precariobelasting	106	119	137	132	154	**22,0**
Retributies	Secretarieleges	299	304	270	288	291	**1,0**
	Baten marktgeld	29	31	28	32	32	**–**
	Reinigingsheffing	1.758	1.738	1.731	1.743	1.723	**– 1,2**
	Rioolheffing	1.368	1.419	1.456	1.495	1.531	**2,3**
	Baten begraafplaatsrechten	103	108	109	116	118	**2,0**
	Bouwvergunningen	424	382	334	390	382	**– 2,0**
	Baatbelasting	2	1	1	1	1	**–**
	Totale opbrengst	**8.112**	**8.320**	**8.416**	**8.855**	**9.057**	**2**

[1] Bron 2014 en 2015: COELO; Atlas van de lokale lasten 2014 en 2015.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS Statline)

De begrote opbrengsten uit gemeentelijke lokale heffingen bedragen in 2015 ruim € 9 miljard. In vergelijking met 2014 is dit een stijging van 2,3 procent. Het grootste deel van deze stijging wordt, zoals blijkt uit tabel 4.3.1., veroorzaakt door de stijging van de OZB-opbrengst.

4.3.2. Reinigingsheffing

De begrote opbrengsten uit reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht inclusief volume-effect) dalen in 2015 met € 20 miljoen tot € 1,723 miljard. Ten opzichte van 2014 is dit een daling van 1,1 procent.

Tabel 4.3.2 geeft het gemiddelde tarief voor één- en meerpersoonshuishoudens voor reinigingsheffing. De inkomsten worden beïnvloed door onder andere het aantal kilo's afval per type huishouden, het aantal huishoudens en het tarief per type huishouden. Als de volume-effecten buiten beschouwing worden gelaten, stijgen de inkomsten van gemeenten met 0,4%.[7]

Tabel 4.3.2 Reinigingsheffing 2013–2015 (gemiddeld tarief in euro's)					
	2013	2014	2015	2013–2014	2014-2015
Eenpersoonshuishouden	213	211	**211**	– 0,9%	0,0%
Meerpersoonshuishouden	264	261	**263**	– 1,1%	0,8%

Bron: COELO; Atlas van de lokale lasten 2013, 2014 en 2015.

[7] Bron: COELO, Atlas Lokale Lasten 2015, p.26.

Het gemiddelde is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van huishoudens. Zie ook de toelichting in paragraaf 4.3.1.

4.3.3. Rioolheffing

De begrote opbrengsten uit rioolheffingen stijgen in 2015 tot € 1,531 miljard; een stijging van 2,4 procent ten opzichte van 2014. Tabel 4.3.3. geeft aan wat gemiddeld aan rioolheffing per jaar wordt betaald door een één- en door een meerpersoonshuishouden.

Tabel 4.3.3 Rioolheffing 2013–2015 (gemiddeld tarief in euro's)

	2013	2014	2015	2013–2014	2014-2015
Eenpersoonshuishouden	167	168	**171**	0,6%	1,8%
Meerpersoonshuishouden	183	186	**189**	1,6%	1,6%

Bron: COELO; Atlas van de lokale lasten 2013, 2014 en 2015. Eigenarenheffingen en gebruikersheffingen zijn samengenomen.

Het gemiddelde is gebaseerd op het gewogen gemiddelde van huishoudens. Zie ook de toelichting in paragraaf 4.3.1.

4.3.4. Onroerende zaakbelasting (OZB)

De begrote opbrengsten uit de onroerende zaakbelastingen stijgen in 2015 tot € 3,866 miljard. Dit is een stijging van 4,2 procent ten opzichte van 2014.

Tabel 4.3.4 OZB 2013–2015 (gemiddelden in euro's)

	2013	2014	2015	2013–2014	2014-2015
Gemiddelde aanslag woning (bij gemiddelde woningwaarde per gemeente)	251	256	**263**	2,0%	2,7%
Landelijk gemiddelde woningwaarde	236.000	222.000	**216.000**	– 5,9%	– 2,7%

Bron: COELO; Atlas van de lokale lasten 2013, 2014 en 2015.

Tabel 4.3.4. is ten opzichte van vorig jaar vereenvoudigd en er is aangesloten bij cijfers uit de Atlas Lokale Lasten van het COELO. Zie ook de toelichting in paragraaf 4.3.1.

4.4. Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2016

Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is een jaarlijks rapport dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. De achtergrond van het POR ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen. Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en de uitkomsten daarvan worden opgenomen in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

In het POR worden de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel afgezet tegen de begrote uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen.

Veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel (ijkpunten)
De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwingsdichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot uitgavenclusters en inkomstenclusters. Een uitgavencluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen. Voor elk van de uitgavenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld, die het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Het ijkpunt van een cluster wordt berekend via de formule: de bedragen per eenheid van de betrokken maatstaven maal de eenheden van de betrokken maatstaven plus een eventueel vast bedrag en de aan het cluster toegerekende decentralisatie- en integratieuitkeringen.

Uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen
Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven op de uitgavenclusters en ontvangen uit de inkomstenclusters wordt afgeleid uit de gemeentelijke begrotingen[8]. Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de actualiteitswaarde vermindert.

Samenvatting
De centrale vraag van het POR is of de bij de verdeling van het gemeentefonds veronderstelde gemeentelijke inkomsten- en uitgavenpatronen aansluiten bij de werkelijke kosten van gemeenten. Dat wordt bepaald door «geijkte» inkomsten en uitgaven af te zetten tegen de werkelijke inkomsten en uitgaven, zoals die zijn opgenomen in de gemeentelijke begrotingen.

De scan voor 2015 is in meerdere opzichten een bijzondere scan. Ten eerste is een nieuwe clusterindeling ingevoerd in verband met het groot onderhoud, waardoor de mogelijkheid om te vergelijken met eerdere jaren beperkt is. Ten tweede zullen in 2016 en 2017 de effecten van de tweede fase van het groot onderhoud nog hun doorwerking hebben om scheefheden uit het verleden ongedaan te maken. Ten derde zijn de decentralisaties van Wmo, jeugd en participatie doorgevoerd. De cijfers in het POR zijn begrotingscijfers voor 2015 en de daadwerkelijke uitgaven van gemeenten moeten zich nog uitkristalliseren de komende jaren. Het beeld is dat gemeenten hun begrote uitgaven afgestemd hebben op de voorlopige inkomstenraming. Tegen deze achtergrond heeft de scan voor 2015 een beperkte betekenis. De scan zal de komende jaren worden aangevuld, om te bepalen in hoeverre er signalen komen om veranderingen in de verdeling te overwegen.

Evenals voorgaande jaren overtreffen de begrote uitgaven de veronderstelde inkomsten, omdat niet alle inkomsten in de verdeling worden verwerkt. Het gaat met name om inkomsten uit de OZB en de OEM. Dit was een bewuste keuze om gemeenten meer ruimte te geven. Ook bij de meeste clusters overtreffen de begrote uitgaven de veronderstelde inkomsten, zij het in verschillende mate. Voor zover vergelijking met vorig jaar mogelijk is, zijn er clusters met hetzelfde verschil en clusters met een afwijkend verschil. De clusters Maatschappelijke Zorg en Jeugd zijn

[8] Bron: functies lv3 CBS

samengenomen. Het is niet mogelijk een goede uitsplitsing te maken met valide resultaten. De uitkomst voor dit cluster bevestigt de aanpak van gemeenten om hun uitgaven af te stemmen op de verwachte inkomsten.

Het POR 2016 is opgenomen in bijlage 1 bij deze begroting.

5. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

BIJLAGE 1: Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds 2016

INHOUDSOPGAVE **blz.**

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

1.1. Inleiding

1.1.1. Doel van het POR

Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is een jaarlijks rapport dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. Ook geeft het POR inzicht in vraagstukken die spelen in de financiële verhouding in bredere zin.
De achtergrond van het POR ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen. Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en de uitkomsten daarvan worden opgenomen in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.
In het POR staan de volgende twee vragen centraal:

1. *Welke effecten hebben beleidsvoornemens en -maatregelen van het Rijk op de verdeelsystematiek en op de financiële verhouding in brede zin?*
2. *Is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten?*

Het antwoord op vraag 1 wordt gepresenteerd in de onderhoudsagenda in hoofdstuk 2. Om vraag 2 te kunnen beantwoorden is een scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren komen. De bevindingen worden, deels in grafische vorm, gepresenteerd in hoofdstuk 3.

1.1.2. Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

De belangrijkste uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn *globaliteit* en *kostenoriëntatie*. *Globaliteit* omdat het gemeentefonds geen geoormerkte budgetten bevat. Het vormt een algemene geldstroom, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is. *Kostenoriëntatie* betekent dat deze globale verdeelsystematiek wél moet inspelen op verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten. De verdeling moet zodanig zijn dat gemeenten over een *gelijkwaardige* voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij een *gelijke* belastingdruk. Waar het hierbij om gaat is dat gemeenten een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel ondervinden. De belastingcapaciteit wordt ook bij die afweging betrokken.
Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in een stelsel van verdeelmaatstaven, die met hun relatieve gewichten zijn gegroepeerd in zogenaamde clusters die een globaal beleidsveld bestrijken. Deze clusters vormen het uitgangspunt van de mesoanalyse die wordt uitgevoerd in de scan in hoofdstuk 3. Daar wordt op clusterniveau een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen en de uitgaven zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toebedeeld. Clusters zijn geijkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en bepaalde kostenfactoren niet worden gehonoreerd. De ijking bevat dus een expliciete normstelling.

1.1.3. Opbouw van het POR 2016

De verdere opbouw van het POR 2016 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de scan.

1.2. Samenvatting

1.2.1. De onderhoudsagenda

Met de meicirculaire 2015 is het groot onderhoud van het gemeentefonds afgerond (zie ook paragraaf 2.2.1). Per 2015 is de eerste fase van het groot onderhoud doorgevoerd in de verdeling van het gemeentefonds. Met ingang van 2016 worden de uitkomsten van de tweede fase van het groot onderhoud ingevoerd. Daarmee is de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds nagenoeg geheel geactualiseerd. Er vindt enkel nog een verdiepend onderzoek plaats naar het subcluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV). De verwerking van de uitkomsten van het aanvullende onderzoek wordt meegenomen in de meicirculaire 2016.
Door het recente groot onderhoud zijn de analyses in hoofdstuk 3 waarover in de scan wordt gerapporteerd ook dit jaar beperkt. In de onderzoeken voor het groot onderhoud zijn er per cluster immers al uitgebreidere analyses uitgevoerd (zie http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2015/03/23/resultaten-tweede-fase-groot-onderhoud-gemeentefonds.html).

1.2.2. De belangrijkste bevindingen uit de scan

De centrale vraag van de scan is of de bij de verdeling van het gemeentefonds veronderstelde gemeentelijke inkomsten- en uitgavenpatronen aansluiten bij de werkelijke kosten van gemeenten. Dat wordt bepaald door «geijkte» inkomsten en uitgaven af te zetten tegen de werkelijke inkomsten en uitgaven, zoals die zijn opgenomen in de gemeentelijke begrotingen.

De scan voor 2015 is in meerdere opzichten een bijzondere scan. Ten eerste is een nieuwe clusterindeling ingevoerd in verband met het groot onderhoud, waardoor de mogelijkheid om te vergelijken met eerdere jaren beperkt is. Ten tweede zullen in 2016 en 2017 de effecten van de tweede fase van het groot onderhoud nog hun doorwerking hebben om scheefheden uit het verleden ongedaan te maken. Ten derde zijn de decentralisaties van Wmo, jeugd en participatie doorgevoerd. De cijfers in het POR zijn begrotingscijfers voor 2015 en de daadwerkelijke uitgaven van gemeenten moeten zich nog uitkristalliseren de komende jaren.[9] Het beeld is dat gemeenten hun begrote uitgaven afgestemd hebben op de voorlopige inkomstenraming. Tegen deze achtergrond heeft de scan voor 2015 een beperkte betekenis. De scan zal de komende jaren worden aangevuld, om te bepalen in hoeverre er signalen komen om veranderingen in de verdeling te overwegen.

Evenals voorgaande jaren overtreffen de begrote uitgaven de veronderstelde inkomsten, omdat niet alle inkomsten in de verdeling worden verwerkt. Het gaat met name om inkomsten uit de OZB en de OEM. Dit was een bewuste keuze om gemeenten meer ruimte te geven. Ook bij de

---

[9] De gebruikte Iv3-informatie heeft betrekking op de zogeheten primaire begroting 2015.

meeste clusters overtreffen de begrote uitgaven de veronderstelde inkomsten, zij het in verschillende mate. Voor zover vergelijking met vorig jaar mogelijk is, zijn er clusters met hetzelfde verschil en clusters met een afwijkend verschil. De clusters Maatschappelijke Zorg en Jeugd zijn samengenomen. Het is niet mogelijk een goede uitsplitsing te maken met valide resultaten. De uitkomst voor dit cluster bevestigt de aanpak van gemeenten om hun uitgaven af te stemmen op de verwachte inkomsten.

2. ONDERWERPEN UIT DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR 2014 waren geagendeerd, alsmede op nieuwe onderwerpen die van belang zijn voor de financiële verhouding. Bij elk onderwerp wordt aangegeven in welke fase van het onderhoud het zich bevindt: signalering, aanpassing of onderzoek:

- *Signalering*: het onderwerp wordt door de fondsbeheerders gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is;
- *Onderzoek*: er vindt nader onderzoek naar dit onderwerp plaats;
- *Aanpassing*: aanpassingen in de financiële verhouding zijn aan de orde.

Indien relevant is aangegeven op welk uitgavencluster van het gemeentefonds het onderwerp betrekking heeft. Bij elk onderwerp is tevens aangegeven wanneer de Tweede Kamer naar verwachting opnieuw zal worden geïnformeerd.

In paragraaf 2.2. wordt eerst ingegaan op de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit het verdeelstelsel zelf, vervolgens komen in paragraaf 2.3. – conform de eerste van de twee gestelde vragen in paragraaf 1.1.1. – de beleidsvoornemens van de departementen aan bod. In paragraaf 2.4. worden de onderwerpen behandeld die zijn afgerond en daarom worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

Tabel 2.1 Onderhoudsagenda 2016

Onderwerp	Agenda 2016	Volgende informatiemoment	Agenda 2015
Cluster Werk en inkomen	Afgerond	nvt[1]	Aanpassing
Cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	Verdiepend onderzoek	Voorjaar 2016	Verdiepend onderzoek[2]
Cluster Educatie	Afgerond	nvt[1]	Onderzoek, geen aanpassing
Cluster Openbare orde en veiligheid	Afgerond	nvt[1]	Aanpassing
Studentengemeenten	Onderzoek	Najaar 2016	Onderzoek
Zorggemeenten	Onderzoek	Najaar 2016	Onderzoek

[1] Bij brief van 29 mei 2015 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het groot onderhoud per 2016 (Tweede Kamer, 2014–2015, 34 000 B, nr. 25)
[2] Betreft cluster onderdeel Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing

2.2. Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.2.1. Groot onderhoud gemeentefonds

In het Periodieke Onderhoudsrapport (POR) van 2010 constateerden fondsbeheerders BZK en Financiën dat de verdeling van middelen niet meer aansloot op de kosten van gemeenten. Deze scheefgroei was aanleiding tot vervolgonderzoek, dat in 2010 door de fondsbeheerders is gestart. Behalve het nader onderzoeken van de bevindingen uit het POR 2010 is daarbij ook gezocht naar een vernieuwing van de uitgangspunten voor de verdeling. Aanvankelijk was het de bedoeling niet alleen naar het gemeentefonds te kijken, maar naar gemeentefinanciën in brede zin. In het verlengde van het rapport Kalden[10] zou er ook een oordeel gegeven worden over de doelmatigheid van de gemeentefinanciën. Het tweede

[10] Rapport brede heroverwegingen 18. Openbaar bestuur, april 2010.

onderdeel bleek echter moeilijk vorm te geven in het onderzoek. Na consultatie van betrokken samenwerkingspartners is het project toen – mede op verzoek van de VNG – tijdelijk stilgezet.

De fondsbeheerders hebben vervolgens in goed overleg met de VNG, betrokken ministeries en de Rfv besloten dat per 2015 groot onderhoud wordt uitgevoerd op het gemeentefonds. Het gaat daarbij om de vastlegging van de huidige praktijk in de verdeling van het gemeentefonds. Het doel van het groot onderhoud is een toekomstbestendige basis voor het gemeentefonds. Dit betekent dat de gemeenten de uitkering krijgen die bij hun taken past volgens de systematiek van de Financiëleverhoudingswet. Ook bestaat het groot onderhoud uit het doorvoeren van enkele technische aanpassingen. Het resultaat van het groot onderhoud leidt tot een andere verdeling tussen en binnen clusters en tot herverdeeleffecten tussen gemeenten. De uitgangspunten en de aanpak van het groot onderhoud gemeentefonds zijn uiteengezet in de brief aan de Tweede Kamer (TK2013–2014, 33 750-B nr. 15).

Het groot onderhoud is in twee fasen uitgevoerd. Vorig jaar is de eerste fase afgerond. De tweede fase is met het verschijnen van de meicirculaire van dit jaar afgerond. Het cluster Werk & Inkomen en de clusteronderdelen VHROSV (onderdeel van het nieuwe cluster Infrastructuur & Gebiedsontwikkeling), Brandweer en rampen (onderdeel van Openbare orde & veiligheid) zijn per 2016 aangepast. Het subcluster Onderwijshuisvesting (onderdeel van Educatie) is op verzoek van de Kamer nogmaals meegenomen in de 2e fase van het onderzoek. De resultaten van dit onderzoek gaven geen aanleiding voor aanpassing van de verdeling. Voor het subcluster VHROSV wordt nog een verdiepend onderzoek uitgevoerd. Uit het aanvullende onderzoek moet blijken of aanpassing van het verdeelvoorstel voor 2017 en verder nodig is.

Bij brief van 29 mei 2015 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de tweede fase van het groot onderhoud (TK, 2014–2015, 34 000-B nr. 25).

2.2.2. Periodiek onderhoud gemeentefonds

Sinds de invoering van het periodiek onderhoud in 1997 is het groot onderhoud per 2015 de eerste integrale herziening. Om taken goed uit te kunnen voeren is het belangrijk dat gemeenten beschikken over stabiele inkomsten waarop zij hun meerjarig beleid kunnen baseren. Het onderhoudsstelsel wordt daarom opgefrist en de betrokkenheid van gemeenten vergroot. Om gemeenten meer duidelijkheid en stabiliteit te bieden is het voornemen om aanpassingen in de verdeling één maal in de vier jaar uit te voeren, aan te kondigen in de meicirculaire in het jaar voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen. De gebruikelijke analyses van het onderhoudsstelsel – op het niveau van alle gemeenten samen – blijven. Daarnaast zullen in de toekomst vaker (meso)analyses worden gemaakt op basis van groepen gemeenten met bepaalde kenmerken. Dit kan op basis van inwonertal maar ook op basis van andere factoren of kenmerken. Op die manier wordt inzicht verkregen in afwijkingen in uitgeven van gemeenten t.o.v. de clusters in het gemeentefonds. Het is de bedoeling om gemeenten meer – en in een eerder stadium – te betrekken bij de analyses voor het onderhoud aan het gemeentefonds. Het voornemen is de bevindingen periodiek te bespreken in een breed samengestelde klankbordgroep.

2.3. Beleidsvoornemens departementen

Bed, bad, brood
Het kabinet heeft besloten dat uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland tijdelijk recht krijgen op de voorziening voor bed, bad en brood. Hiervoor is voor de periode tot de totstandkoming van het bestuursakkoord eind 2015 € 10,3 miljoen beschikbaar gesteld.
Er wordt nog gekeken naar de meest geschikte wijze om het bedrag voor 2015 onder de betreffende gemeenten te verdelen.

Kinderopvang
In 2016 wordt verder gewerkt aan de voorbereiding van een nieuwe financieringssystematiek in de kinderopvangsector. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal daartoe een wetsvoorstel aanbieden aan de Tweede Kamer. De mogelijke gevolgen voor de gemeentefinanciën zullen hierbij worden bezien.

2.4. Afgeronde onderwerpen

2.4.1. Decentralisaties sociaal domein

Met ingang van 2015 zijn gemeenten op grond van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet integraal verantwoordelijk voor het sociaal domein. De decentralisaties gaan in 2015 gepaard met een toevoeging van middelen aan het gemeentefonds. De middelen worden voor drie jaar verstrekt via één integratie-uitkering en blijven apart zichtbaar op de gemeentefondsbegroting. In 2018 zullen de budgetten ten behoeve van het sociaal domein, die thans nog in een integratie-uitkering binnen het gemeentefonds zijn ondergebracht, worden overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds, tenzij verdeeltechnische redenen dat beletten.

Het gemeentelijk aandeel voor de Wmo 2015 en jeugd in 2015 is op basis van de historische situatie bepaald. De macrobudgetten die zijn overgedragen vanwege de invoering van de Wmo en de Jeugdwet zullen vanaf 2016 objectief worden verdeeld volgens de hiervoor ontwikkelde verdeelmodellen. Voor participatie wordt vanaf het begin van de integratie-uitkering begonnen met een objectief verdeelmodel. De kosten van gemeenten worden gemonitord via het jaarlijkse Periodiek Onderhoudrapport, CBS gegevens en de VNG monitor.

Deze informatie kan worden benut om de werking van de verdeelmodellen te toetsen. Zodra op basis van de monitoring een voldoende betrouwbaar meerjarig beeld kan worden gevormd over de gemeentelijke kosten en achtergronden hiervan, kan worden geëvalueerd hoe de verdeelmodellen verbeterd kunnen worden. Daarin kan ook gekeken worden naar additionele gegevens voor bepalende kenmerken, zoals huishoudenstype en medicijngebruik.

2.4.2. Buitenonderhoud scholen

De verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud primair onderwijs is met ingang van 2015 overgegaan van de gemeentebesturen naar de schoolbesturen. Dit heeft zijn financiële vertaling gekregen in een verlaging van de algemene uitkering van het gemeentefonds.

3. SCAN

3.1. Inleiding

Uitgangspunt bij het verdeelstelsel van het gemeentefonds is dat alle gemeenten een gelijk voorzieningenniveau voor hun burgers kunnen realiseren. Daarom wordt binnen het verdeelstelsel zowel rekening gehouden met kostenverschillen door sociale en fysieke structuur en centrumfunctie, als met ongelijke mogelijkheden eigen inkomsten te genereren. Dat laatste gebeurt door verevening van een deel van de capaciteit van de OZB, de voornaamste lokale belasting.
Bij het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel van het gemeentefonds worden veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur stelselmatig gevolgd. Dat gebeurt door de scan op het niveau van clusters van uitgaven. Het doel van de scan is wijzigingen in de kostenstructuur te signaleren die consequenties kunnen hebben voor de verdeling. Eveneens worden de inkomsten van de gemeenten gevolgd.
Het groot onderhoud gemeentefonds heeft tot een nieuwe clusterindeling geleid. De clusterindeling is vereenvoudigd en globaler: de huidige vijftien uitgavenclusters zijn teruggebracht naar negen. Hierdoor worden inhoudelijk samenhangende taken zoveel mogelijk in één cluster gebracht en wordt het aantal verdeelformules binnen het gemeentefonds kleiner. In dit POR wordt de nieuwe clusterindeling gevolgd. Dit betekent dat vergelijking met voorgaande jaren niet voor alle clusters mogelijk is.

Wij zullen in deze begroting terughoudend zijn met de scan. Reden daarvoor is dat net is besloten tot een nieuwe verdeling van het gemeentefonds en er geen behoefte bestaat deze ter discussie te stellen. De analyse is zonder gevolgen en vooral bedoeld om in komende jaren te worden herhaald om dan tot inzichten te komen over een mogelijke aanleiding voor een aanpassing van de verdeling.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: paragraaf 3.2. geeft een korte beschrijving van de methodiek van de scan. Dan volgt in paragraaf 3.3. een schets van het verloop van de inkomsten van alle gemeenten tezamen, die dient als achtergrond voor de eigenlijke scan. In paragraaf 3.4. tenslotte worden de resultaten van de scan beschreven. Het geeft inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten in 2014–2015 en de verdeling ervan over groepen gemeenten.

3.2. Over de scan als instrument

3.2.1. Doel en de aard van de scan

Het doel van de scan is het signaleren van wijzigingen in de gemeentelijke kostenstructuur die consequenties kunnen hebben voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds. Het verdeelstelsel van het gemeentefonds beoogt de beschikbare middelen te verdelen met een globale aansluiting op de gemeentelijke kostenstructuren, rekening houdend met het vermogen eigen middelen te vergaren.
De scan is een eenvoudig instrument; dit correspondeert met de eerste fase van het periodiek onderhoud: de signalering. Op basis van de scan kan worden besloten of een signalering aanleiding geeft tot nader onderzoek. Dat is de tweede fase in het periodiek onderhoud. Op basis van de resultaten van het nader onderzoek wordt besloten over het uitvoeren van de derde fase van het periodiek onderhoud: het aanpassen van de verdeling.

3.2.2. Inhoud en reikwijdte van de scan

Veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel (ijkpunten)
De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwingsdichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot uitgavenclusters en inkomstenclusters. Een uitgavencluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen. Voor elk van de uitgavenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld, die het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Het ijkpunt van een cluster wordt als volgt berekend:

De bedragen per eenheid van de betrokken maatstaven *maal* de eenheden van de betrokken maatstaven *plus* een eventueel vast bedrag *en* de aan het cluster toegerekende decentralisatie- en integratie-uitkeringen. Voor het inkomstencluster Onroerende zaakbelasting is eveneens een ijkpunt opgesteld. Voor het inkomstencluster Overige eigen middelen is dat niet gedaan. Van deze gemeentelijke middelen wordt eenvoudigweg aangenomen dat ze 5% bedragen van de som van de ijkpunten van de uitgavenclusters.
De omvang van de algemene uitkering van een specifieke gemeente wordt bepaald door het totaal van alle uitgavenclusters bij elkaar, minus het totaal van de inkomstenclusters.
We benadrukken dat gemeenten – binnen het raamwerk van hun wettelijke taken – volledig vrij zijn in de besteding van de algemene uitkering. Een gemeente die volgens het ijkpunt een X bedrag ontvangt voor uitgavencluster A, is dus niet verplicht dat bedrag daadwerkelijk aan A te besteden.

Uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen
Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven op de uitgavenclusters en ontvangen uit de inkomstenclusters wordt afgeleid uit de gemeentelijke begrotingen[12]. Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de actualiteitswaarde vermindert. Voor deze scan (POR 2016) baseren we ons op de begrotingen 2015.
De cijfers uit de gemeentelijke begrotingen worden op een aantal manieren bewerkt:

- Het cluster Algemene ondersteuning wordt verdeeld over de overige uitgavenclusters op basis van hun omvang.
- De berekende omvang van de uitgavenclusters wordt gecorrigeerd voor het verschil tussen de door de gemeente begrote uitkering uit het gemeentefonds en de uitkering uit het gemeentefonds volgens de circulaire van het gemeentefonds.
- Gemeenten met grote afwijkingen tussen de feitelijke en begrote uitkering uit het gemeentefonds[13] worden niet meegenomen in de analyse.

Vergelijking van ijkpunten en begrote uitgaven en inkomsten
Als de vergelijking van ijkpunten en begroting grote verschillen laat zien tussen de ijkpunten en de begrote omvang van clusters bij alle, of bij

[12] Bron: functies lv3 CBS
[13] Die gemeenten zijn buiten beschouwing gelaten waarvan de afwijking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaire enerzijds en de algemene uitkering volgens de begroting (f921) anderzijds in tenminste één van de laatste 3 jaren niet binnen de marge van maximaal 5% is.

groepen van gemeenten, dan kan dit reden zijn verder te kijken. Zoals hierboven is betoogd, hoeft een verschil als zodanig geen probleem te zijn. Gemeenten zijn immers vrij om meer of minder besteden dan de ijkpunten aangeven. Met het oog op de globaliteit van het stelsel wordt ook de mate van afwijking betrokken in de afweging of een aanpassing van het stelsel nodig is.
In de scan van het POR zijn er twee manieren om verschillen tussen veronderstelde en begrote uitgaven en inkomsten op het spoor te komen:
- Een toets op het verschil tussen ijkpunt en begrote omvang voor *alle* gemeenten die onderwerp van de scan zijn.
- Een toets op het verschil tussen ijkpunt en begrote omvang voor *groepen van* gemeenten, bijvoorbeeld kleine versus grote.

Deze toetsen moeten zicht geven op verschillen die
- relatief groot zijn,
- bestendig zijn,
- en vermoedelijk samenhangen met structurele, voor gemeenten weinig beïnvloedbare kenmerken of met wettelijke voorschriften.

Als gesignaleerde verschillen uit deze toets naar voren komen en voldoen aan genoemde criteria, dan wijden we er een nadere beschouwing aan in het kader van deze scan. Naast deze aanpak kan ook de actualiteit aanleiding zijn een onderwerp te behandelen.

Reikwijdte van de scan
Potentieel worden alle gemeenten in de scan betrokken, waarvan er om datatechnische redenen zeven[14] buiten de onderzoekgroep vallen. De vijf Waddengemeenten en de vier grote steden worden eveneens buiten beschouwing gelaten. Door hun specifieke kenmerken is hun positie in het verdeelstelsel zo bijzonder dat het niet wenselijk is hen in de analyse te betrekken. De scan in paragraaf 3.4. is daarmee op basis van 377 gemeenten. De spreiding en kenmerken van de 7 gemeenten die niet zijn inbegrepen zijn zodanig dat het geheel een representatief beeld voor alle gemeenten geeft.

3.3. Ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven in alle gemeenten

Als achtergrond van de scan in paragraaf 3.4. schetsen we hier het verloop van uitgaven en inkomsten in 2014 en 2015 voor *alle* 393 Nederlandse gemeenten gezamenlijk.

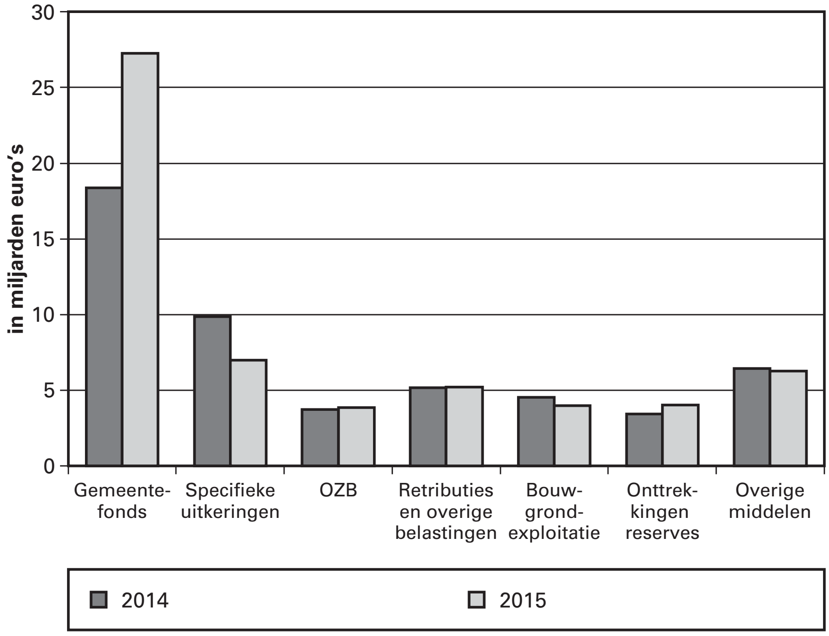
[14] Die gemeenten zijn buiten beschouwing gelaten waarvan de afwijking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaire enerzijds en de algemene uitkering volgens de begroting (f921) anderzijds in tenminste één van de laatste 3 jaren niet binnen de marge van maximaal 5% is.

3.3.1. Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten

Figuur 3.1. geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de begrotingen in 2013 en 2014[15]. De figuur onderscheidt zeven inkomstenbronnen:

1. Gemeentefonds.
2. Specifieke uitkeringen.
3. OZB.
4. Retributies en overige belastingen.
5. Bouwgrondexploitatie.
6. Onttrekkingen aan reserves.
7. Overige middelen

Figuur 3.1. Ontwikkeling van begrote gemeentelijke inkomsten van alle gemeenten 2014 en 2015 (in miljarden euro's)



1. Gemeentefonds (inclusief decentralisatie- en integratie-uitkeringen)

Het gemeentefonds is door de decentralisaties gestegen van € 18,36 miljard in 2014 naar € 27,25 miljard in 2015.

2. Specifieke uitkeringen

De decentralisaties hebben ook hun effect gehad op de omvang van de specifieke uitkeringen. Deze daalden van € 9,86 miljard in 2014 naar € 6,98 miljard in 2015. Het verschuiven van het WSW-budget (€ 2,27 miljard) naar de integratie-uitkering Sociaal Domein draagt het meest bij aan deze daling.

[15] De bronnen zijn:
- Gemeentefonds: ontwerpbegroting (begrotingcijfers)
- Specifieke uitkeringen: OSU (begrotingcijfers)
- OZB: COELO Atlas lokale lasten (begrotingcijfers)
- Retributies en overige belastingen: Iv3 CBS functies (begrotingcijfers)
- Bouwgrondexploitatie: Iv3 CBS functies (begrotingcijfers)
- Onttrekkingen reserves: Iv3 CBS functies (begrotingcijfers)
- Overige middelen: Iv3 CBS functies (begrotingcijfers), is een restpost.

3. De Onroerende zaakbelasting (OZB)

De OZB-opbrengst van alle gemeenten gezamenlijk stijgt van € 3,71 miljard in 2014 naar € 3,87 miljard in 2015, een toename van 4,3%.

4. Retributies en overige belastingen

De retributies en overige belastingen blijven nagenoeg gelijk: € 5,15 miljard in 2014 en € 5,19 miljard in 2015.

5. Bouwgrondexploitaties

Bij de bouwgrondexploitaties zien we een daling van de inkomsten. In 2014 werd er € 4,54 miljard aan inkomsten begroot. In 2015 is dat € 4,00 miljard.

6. Onttrekkingen aan reserves

Voor 2015 begroten de gemeenten een onttrekking aan de reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) van € 4,03 miljard. In 2014 was dit € 3,45 miljard. Wel zien we op dit onderdeel traditioneel een groot verschil tussen rekeningen en begrotingen. Zo werd in 2012 op basis van de rekeningen € 9,07 miljard aan de reserves onttrokken.

7. Overige middelen

Om op het door de gemeenten totaal begrote bedrag (zoals blijkt uit de CBS-begrotingssystematiek) uit te komen, is de categorie «Overige middelen» voor een deel een restpost. In deze categorie zitten onder andere de eventuele inkomsten uit openbaar vervoer, zeehavens, luchtvaart, industrie, nutsbedrijven, geldleningen en uitzettingen. In 2015 is deze categorie € 6,29 miljard groot. In 2014 was dit € 6,42 miljard.

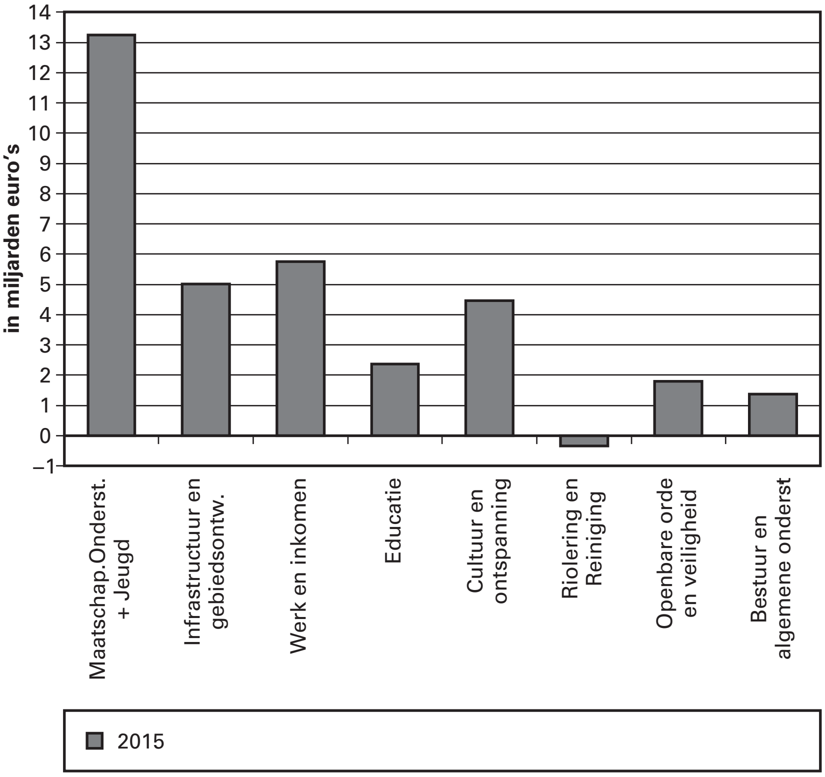
3.3.2. De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten)

In het verdeelstelsel staan niet de bruto-uitgaven, maar de netto-uitgaven centraal. Dit is het saldo van de lasten en de specifieke baten. Het saldo van de diverse uitgavenclusters wordt afgebeeld in figuur 3.2. Met ingang van 2015 wordt in het gemeentefonds een andere clusterindeling gehanteerd[16]. Hierdoor is een vergelijking met het voorgaande jaar niet mogelijk. Was dat wel mogelijk geweest, dan zouden de middelen die met de decentralisaties naar gemeenten zijn gegaan voor de grootste verschuiving hebben gezorgd. Dit zou dan zichtbaar zijn geworden in een stijging op de clusters Maatschappelijke Ondersteuning, Jeugd en Werk & Inkomen.

---

[16] TK2013–2014, 33 750-B nr. 15

Figuur 3.2. Netto uitgaven per cluster in 2015 (miljarden euro's, alle gemeenten)



3.4 Scan van inkomsten en uitgaven bij 377 gemeenten

3.4.1. Inleiding

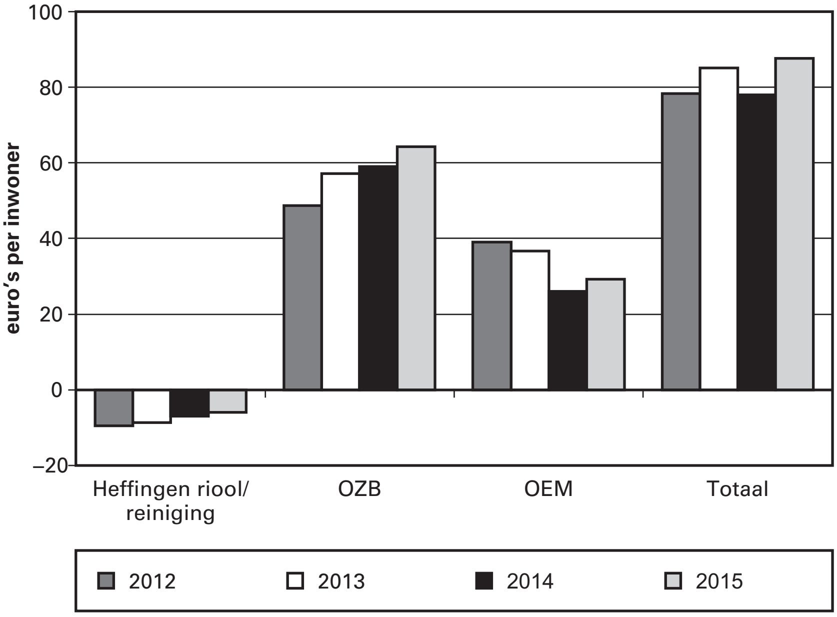
In deze paragraaf worden de ijkpunten uit het gemeentefonds vergeleken met de begrote ontwikkeling van uitgaven en inkomsten, zoals af te leiden uit de CBS-begrotingsstatistiek. Het onderzoek is gebaseerd op de begrotingsjaren vanaf 2011, maar concentreert zich op de jaren 2012 -2015, en de veranderingen daartussen.

3.4.2. De scan van veronderstelde versus begrote inkomstenstructuur

In figuur 3.3. is voor de jaren 2012–2015 van de belangrijkste eigen inkomsten (riool- en reinigingsrechten, OZB en het saldo van de Overige eigen middelen) het verschil weergegeven tussen het begrote niveau en de ijkpunten van het gemeentefonds.

Evenals voorgaande jaren overtreffen de begrote uitgaven de veronderstelde inkomsten, omdat niet alle inkomsten in de verdeling worden verwerkt. Het gaat met name om inkomsten uit de OZB en de OEM. Dit was een bewuste keuze die is gemaakt in het kader van het groot onderhoud gemeentefonds om gemeenten meer ruimte te geven.

Figuur 3.3. Verschil tussen de begrote en veronderstelde netto inkomsten van 377 gemeenten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves), 2012 t/m 2015 (in euro's per inwoner)



Voor de clusters Riolering en Reiniging tezamen geldt dat hun saldo van baten en lasten in 2012 t/m 2015 lager is begroot dan in de ijkpunten van het gemeentefonds wordt verondersteld. De begrote kostendekkendheid is dus lager dan de veronderstelde. De trend dat het verschil minder wordt zet ook dit jaar door.

Terwijl de heffingen voor riool en reiniging wat lager zijn dan in het verdeelstelsel wordt verondersteld, liggen de OZB-tarieven al langere tijd boven het rekentarief van het gemeentefonds[17]. Ook in 2015 neemt het verschil tussen de begrote OZB-opbrengst en de OBZ-opbrengst op basis van het rekentarief toe.

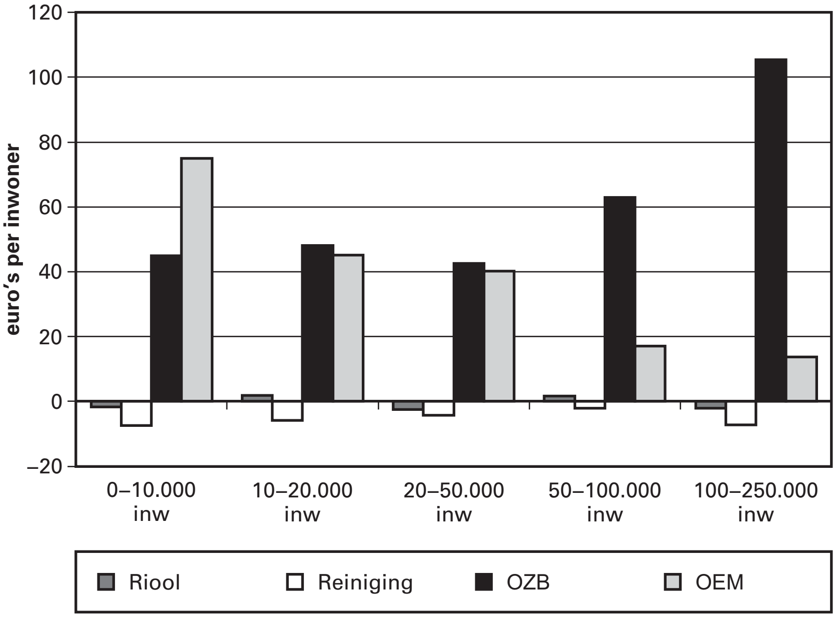
Ook bij het saldo van de Overige eigen middelen (OEM) is er een verschil. In het gemeentefonds gaan we ervan uit dat de OEM circa 5% van de (netto)uitgaven bedragen. Feitelijk is hun gemiddelde niveau hoger. Tussen 2013 en 2014 is het verschil gedaald, maar in 2015 stijgt het.

Bij elkaar genomen genereren de clusters Riolering, Reiniging, OZB en OEM in 2015 € 88 per inwoner meer gemeentelijke inkomsten dan in het verdeelstelsel van het gemeentefonds wordt verondersteld (zie de meest rechtse staven in figuur 3.3). Dat komt vooral door OZB en OEM.

In figuur 3.4. zien we het vorenstaande voor het jaar 2015 uitgesplitst naar vijf groottegroepen. De figuur laat kleine verschillen tussen de grootte-groepen zien voor riool en reiniging. Bij de OZB hebben de drie grootte-groepen met de kleinere gemeenten het kleinste verschil tussen begrote en veronderstelde omvang. Bij de OEM neemt het verschil tussen begrote en veronderstelde omvang juist af naarmate een groottegroep grotere gemeenten bevat.

[17] Anders dan bij de ijkpunten riool- en reiniging heeft de uitname uit het fonds vanwege het BTW-compensatiefonds geen invloed op het ijkpunt OZB.

Figuur 3.4. Verschil tussen de begrote en veronderstelde netto inkomsten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves) in 2015 naar groottegroepen (euro's per inwoner; 377 gemeenten)



Ook in het POR 2016 hebben we besloten om in de analyse van de uitgavenclusters de in het gemeentefonds veronderstelde OEM (5%) te verhogen tot de aangetroffen OEM (7,4%[18]). Voor een beschrijving van deze verhoging zie het POR 2010.

3.4.3. IJkpunten versus begrote uitgaven

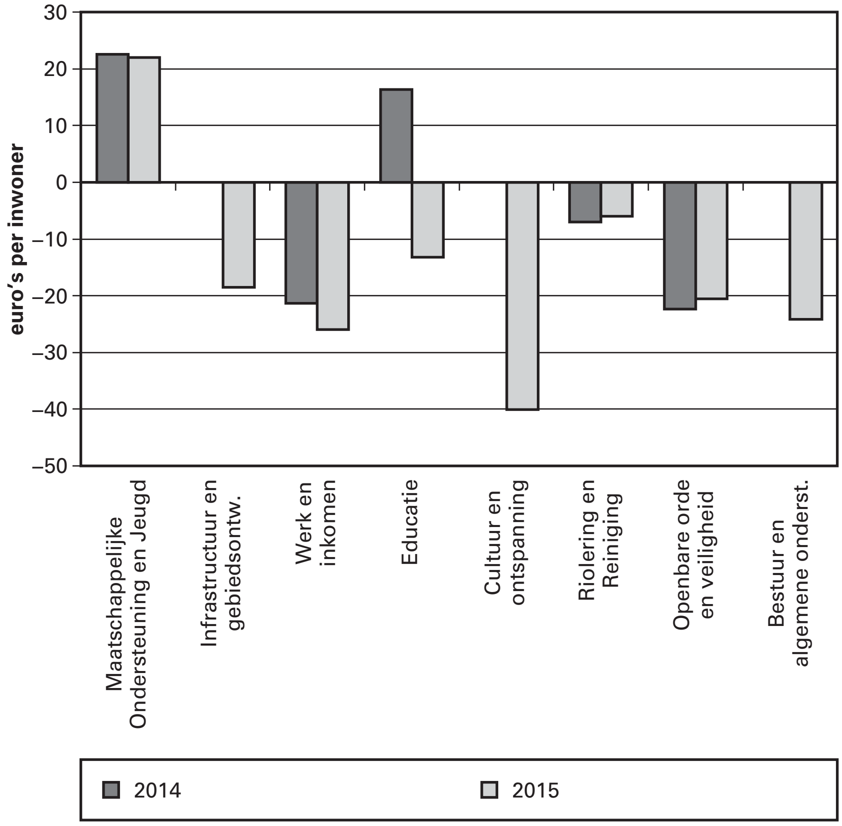
Verschillen tussen veronderstelde en begrote uitgavenpatronen komen in twee vormen voor, die in de praktijk vaak gezamenlijk optreden. De eerste vorm is dat voor alle gemeenten bij elkaar de *omvang* van de begrote uitgaven afwijkt van de veronderstelde uitgaven. De tweede vorm is dat de begrote *verdeling* van uitgaven *over groepen* van gemeenten verschilt van de veronderstelde verdeling, zelfs als de totalen voor alle gemeenten aan elkaar gelijk zijn. Beide vormen worden in beeld gebracht in figuur 3.5. respectievelijk in figuur 3.6.

Zoals we bij de bespreking van de inkomsten al zagen, hebben de selectiegemeenten € 88 per inwoner meer aan eigen middelen dan in het gemeentefonds wordt verondersteld. Dat extra geld besteden ze aan uiteenlopende beleidsterreinen, zodat daar de uitgaven hoger zijn dan in het fonds wordt verondersteld. Dat is ook te zien in figuur 3.5. Bij de meeste clusters is het uitgavenijkpunt minus de begrote uitgaven negatief, dat wil zeggen dat de begrote uitgaven hoger zijn dan de geijkte uitgaven. De diverse clusters worden nu afzonderlijk besproken.

Figuur 3.5. laat zien hoe de veronderstelde uitgaven en de begrote omvang van de uitgaven zich verhouden voor alle onderzochte 377 gemeenten tezamen in 2014 en 2015. Het verschil is weergegeven in euro's per inwoner.

[18] Exclusief de integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

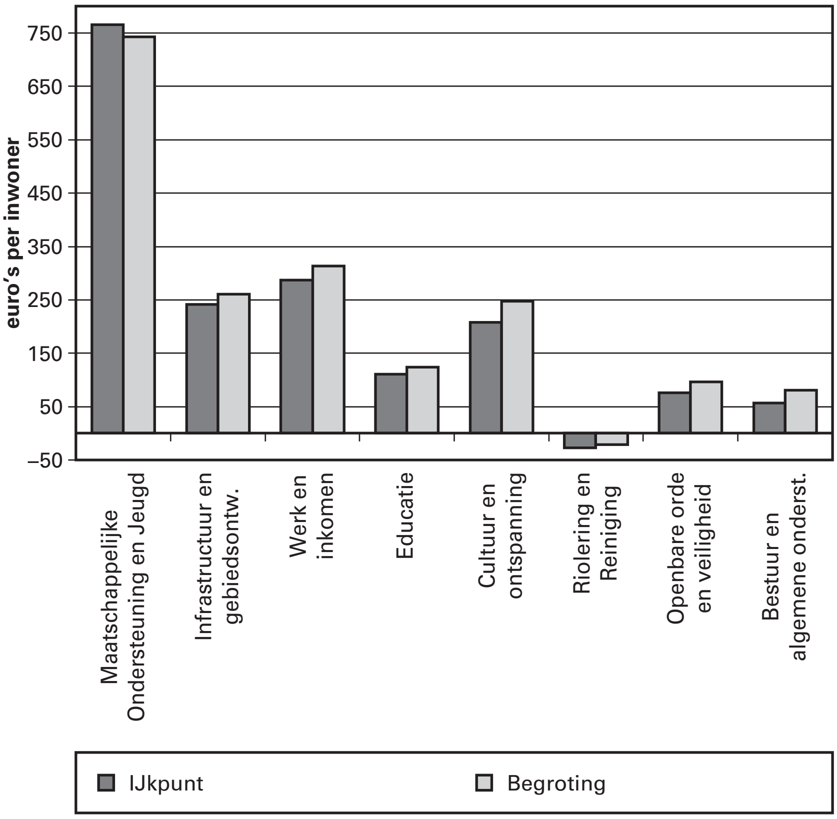
Figuur 3.5. IJkpunten minus begrote uitgaven per cluster voor 377 gemeenten in 2014 en 2015 (in euro's per inwoner)



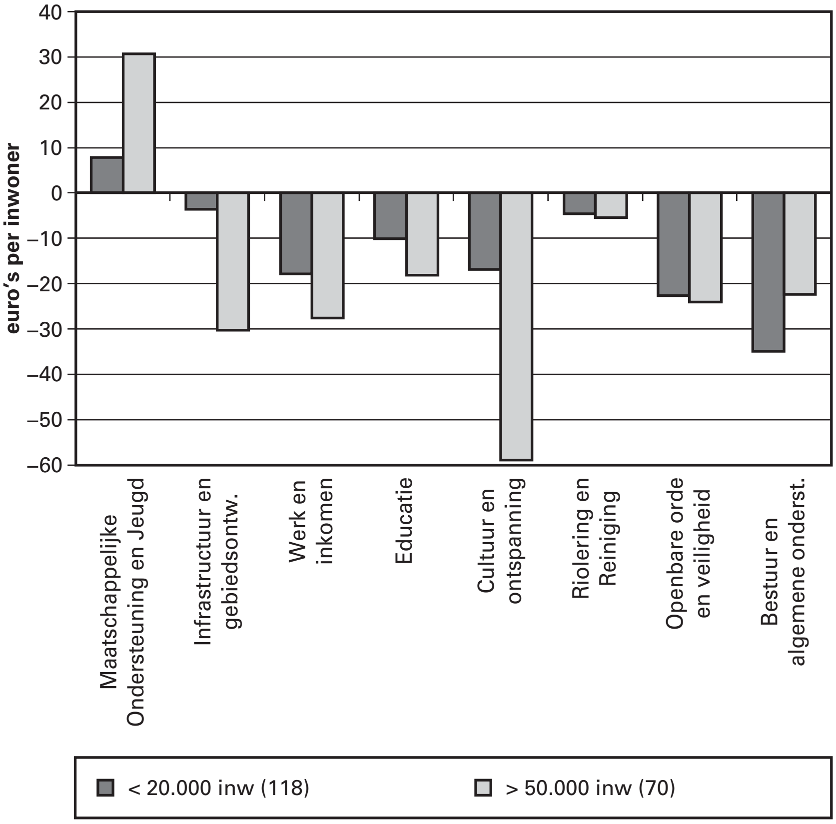
Voor een beschrijving van de verschillen zie de toelichting per cluster onder figuur 3.7. Voor de clusters waarvan met ingang van 2015 een nieuwe definitie geldt in het kader van het groot onderhoud is alleen het jaar 2015 opgenomen. Voor de overige clusters is tevens 2014 opgenomen. Het cluster Algemene ondersteuning is niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt. Dit cluster is evenredig verdeeld over de andere clusters.

Om extra duiding aan de verschillen te geven is in figuur 3.6 voor 2015 zowel de veronderstelde als de begrote uitgavenomvang opgenomen.

Figuur 3.6. IJkpunten en begrote uitgaven per cluster voor 377 gemeenten in 2015 (in euro's per inwoner)



Figuur 3.7. IJkpunten minus begrote uitgaven 2015, per cluster in kleine (118) en grote (70) gemeenten (in euro's per inwoner)



Figuur 3.7. toont het verschil tussen begrote en gelijkte uitgaven voor 118 kleine en 70 grote gemeenten in het lopende jaar 2015.

Maatschappelijke zorg en Jeugd

Deze clusters zijn gezamenlijk veruit de grootste beleidsterreinen binnen het gemeentefonds. Dat was reeds het geval, maar is versterkt door de toevoeging van de middelen voor Wmo en Jeugd met de recente decentralisaties. Gezamenlijk geven de 377 gemeenten circa 3% minder uit dan het ijkpunt. Dit was ook in voorgaande jaren het geval. Hiermee lijkt het beeld bevestigd te worden dat de middelen die gemeenten krijgen vanuit het Rijk voor de decentralisaties met eenzelfde omvang zijn opgenomen in de gemeentelijke begrotingen. Gezien de grote invloed van de decentralisaties op dit cluster is besloten om hier nu net als in de afgelopen jaren geen nader onderzoek naar te verrichten, maar de ontwikkelingen in het POR komende jaren te volgen.

In eerste instantie was het voornemen om de clusters Maatschappelijke zorg en Jeugd als aparte clusters te volgen. In de Iv3-indeling zijn voor de taken binnen deze clusters een aantal gecombineerde functies[19], die achteraf uitgesplitst moeten worden. Bij het opstellen van de begrotingen voor 2015 zijn gemeenten verschillend omgegaan met het boeken van kosten op de afzonderlijke jeugd- en wmo-functies of op de gezamenlijke functie. Een uitsplitsing geeft op dit moment geen verklaarbare resultaten, reden waarom de clusters nu gezamenlijk worden gevolgd. Het voornemen is om in het eerstvolgende POR de clusters apart te volgen.

[19] Zie bijlage 1.

Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling
Het verschil met het ijkpunt wordt in dit cluster met name veroorzaakt door de grote gemeenten, zoals figuur 3.7. laat zien. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners geven € 30 per inwoner meer uit dan het ijkpunt verondersteld. In de eerste fase van het groot onderhoud zijn de extra uitgaven voor infrastructuur bewust niet meegenomen in de verdeling. Er bleek namelijk een grote correlatie te zijn tussen de uitgaven voor dit cluster en de aanwezigheid van veel eigen middelen (OEM en OZB)[20]. Onderdeel van dit cluster is het subcluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV). Op dit onderdeel is mede op advies van VNG en Rfv nader onderzoek gestart in reactie op de uitkomsten van het onderzoek in het kader van de tweede fase groot onderhoud gemeentefonds.

Werk en inkomen
Bij het cluster Werk en inkomen zien we evenals in de voorgaande jaren een verschil tussen ijkpunt en begrote uitgaven in 2015. Dit is onderwerp van onderzoek geweest bij de herijking van dit cluster. Een van de verklaringen voor het verschil is het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid. Uitgaven hieraan worden niet gehonoreerd in het cluster.

Educatie
Gemeenten geven gemiddeld meer uit dan het nieuwe ijkpunt, terwijl tot vorig jaar ten opzichte van het oude ijkpunt het omgekeerde het geval was. De feitelijke uitgaven van alle gemeenten op dit cluster zijn van € 2,6 miljard naar € 2,4 miljard gedaald. De overheveling van het buitenonderhoud van € 158 miljoen is hier een belangrijke verklaring voor. Ook de verlaging van het ijkpunt voor dit cluster als gevolg van het groot onderhoud gemeentefonds van € 256 miljoen is van invloed op het verschil tussen ijkpunt en begrote uitgaven. Dit is het eerste beeld op basis van de nieuwe verdeling die in 2015 is ingegaan. We blijven de ontwikkelingen in dit cluster de komende jaren volgen.

Cultuur en Ontspanning
Figuur 3.5. laat zien dat gemeenten in het cluster Cultuur en Ontspanning ook in 2015 meer uitgeven dan het ijkpunt. Uit figuur 3.6. blijkt dat die extra uitgaven vooral door grote gemeenten worden gedaan. Dit is een bekend beeld: er blijkt een verband te bestaan tussen de hoogte van de eigen (OZB-)inkomsten en de uitgaven op dit cluster. Om die reden worden de uitgaven van gemeenten binnen dit cluster niet volledig gevolgd.

Riolering en Reiniging
Zie paragraaf 3.4.2.

Openbare orde en Veiligheid
Uit figuur 3.5. blijkt het verschil tussen veronderstelde uitgaven volgens het ijkpunt en de begrote uitgaven in 2015. Het verschil tussen ijkpunt en begrote uitgaven is bij grote en kleine gemeenten nagenoeg gelijk.

Bestuur en algemene ondersteuning
Uit figuur 3.5. blijkt het verschil tussen veronderstelde uitgaven volgens het ijkpunt en de begrote uitgaven in 2015. Het verschil tussen ijkpunt en begrote uitgaven is bij kleine gemeenten groter dan bij grote gemeenten.

---

[20] Zie Kamerbrief 1e fase groot onderhoud

3.5. Scan van inkomsten en uitgaven bij groepen van gemeenten

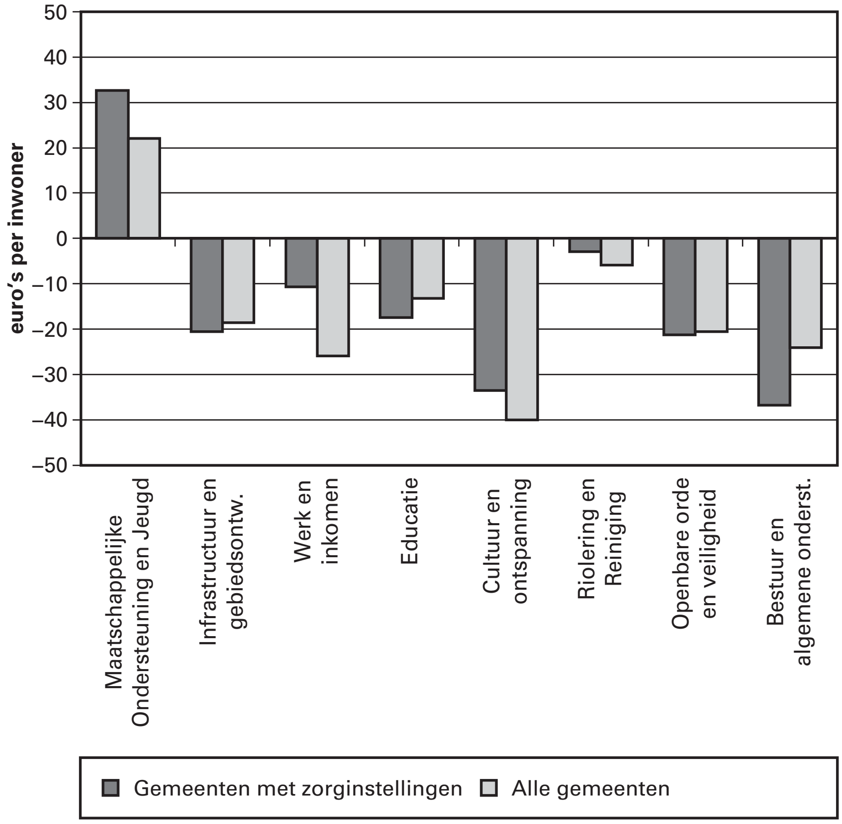
3.5.1. Inleiding

Tijdens de bespreking van de brief over de eerste fase van het groot onderhoud in het AO van 4 september 2014 is toegezegd in het POR aandacht te besteden aan een aantal specifieke groepen van gemeenten in het kader van de invoering van de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). In de paragrafen hieronder wordt daarom ingegaan op «zorggemeenten» en «studentengemeenten». De scores voor deze groepen van gemeenten t.o.v. de ijkpunten worden hierbij vergeleken met de scores van de groep van 377 gemeenten.

3.5.2. «Zorggemeenten»

De groep «zorggemeenten» betreft gemeenten die een relatief grote capaciteit plaatsen heeft in instellingen binnen hun gemeentegrenzen ten opzichte van het inwonertal.

Figuur 3.8. IJkpunten minus begrote uitgaven 2015, per cluster in alle selectiegemeenten (377) en «zorggemeenten» (22) (in euro's per inwoner)



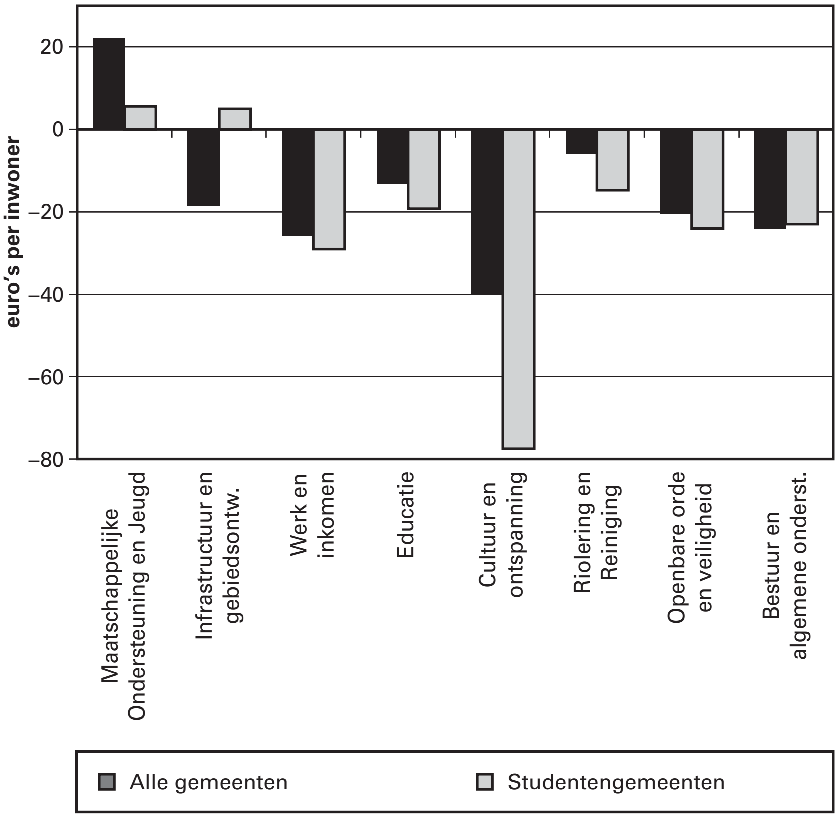
Uit figuur 3.8 blijkt dat het patroon voor «zorggemeenten» geen structureel afwijkend beeld geeft ten opzichte van de overige gemeenten. De reden om naar deze specifieke groep gemeenten te kijken is de definitiewijziging van het aantal woonruimten als gevolg van de introductie van de BAG. Deze verdeelmaatstaf speelde voor het groot onderhoud een significante rol in de clusters Maatschappelijke zorg, Groen, Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing, Openbare orde en Veiligheid, Fysiek milieu en Overig. De veronderstelling is dat als de

definitiewijziging voor de gemeenten met zorginstellingen gevolgen heeft dat dit dan het eerste zichtbaar moet worden in de nieuwe clusters Maatschappelijk ondersteuning, Cultuur en ontspanning, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling en Bestuur en Algemene ondersteuning. Bij 3 van de 5 clusters is het beeld voor gemeenten met zorginstellingen en overige gemeenten ongeveer gelijk (Infrastructuur, Cultuur en ontspanning en Openbare orde en veiligheid). Bij Maatschappelijke ondersteuning en Bestuur en Algemene ondersteuning is het verschil met het ijkpunt wat groter maar heffen deze elkaar ongeveer op. Geconcludeerd kan worden dat op basis van het POR 2016 er voor de «zorggemeenten» geen groot verdeelprobleem is gebleken.

3.5.3. Studentengemeenten

Als studentengemeenten zijn gemeenten geselecteerd die universitaire opleidingen en/of hoger beroepsopleidingen binnen hun gemeentegrens herbergen.

Figuur 3.9. IJkpunten minus begrote uitgaven 2015, per cluster in alle selectiegemeenten (377) en in studentengemeenten (22) (in euro's per inwoner)



Bij de groep van studentengemeenten is gekeken naar dezelfde 5 clusters als bij de zorggemeenten. Ten opzichte van alle gemeenten doet de grootste afwijking zich voor bij het cluster Cultuur en Ontspanning. Veel gemeenten in de groep studentengemeenten zijn 100.000 plus gemeenten. Met die groep gemeenten is de uitkomst min of meer in lijn. Het betreft een cluster met veel beleidsvrijheid waarvan in de eerste fase van het groot onderhoud is besloten om de extra uitgaven van gemeenten niet in de verdeling van het gemeentefonds te volgen. Andere afwijkingen ten opzichte van alle gemeenten doen zich voor bij de clusters Maatschap-

pelijke ondersteuning en Jeugd en Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling. Deze afwijkingen zijn tegengesteld aan en ongeveer even groot als de afwijking bij het cluster Cultuur en Ontspanning.

BIJLAGE: Toedeling Iv3-functies aan nieuwe clusterindeling gemeentefonds per 2015

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties
Werk en inkomen	fie. 610, Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen- en subsidies fie. 611, Sociale werkvoorziening fie. 613, Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk fie. 614, Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid fie. 623, Re-integratie en participatievoorzieningen Participatiewet
Jeugd	fie. 650, Kinderdagopvang fie. 670, Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)[1] fie. 671, Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)[1] fie. 672, PGB Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)[1] fie. 677, Eigen bijdragen algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)[1] fie. 682, Individuele voorzieningen Natura Jeugd fie. 683, Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd fie. 687, Ouderbijdragen individuele voorzieningen en opvang Jeugd fie. 715, Centra voor jeugd en gezin (jeugdgezondheidszorg)
Maatschappelijke ondersteuning	fie. 621, Vreemdelingen fie. 641, Tehuizen fie. 661, Maatwerkvoorzieningen Natura materieel Wmo fie. 662, Maatwerkvoorzieningen Natura immaterieel Wmo fie. 663, Opvang en beschermd wonen Wmo fie. 667, Eigen bijdragen maatwerkvoorzieningen en opvang Wmo fie. 670, Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)[1] fie. 671, Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)[1] fie. 672, PGB Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)[1] fie. 677, Eigen bijdragen algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)[1] fie. 711, Ambulancevervoer fie. 712, Verpleeginrichtingen fie. 714, Openbare gezondheidszorg
Educatie	fie. 420, Basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) fie. 421, Basisonderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) fie. 430, Speciaal (voortgezet) onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) fie. 431, Speciaal (voortgezet) onderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) fie. 440, Voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) fie. 441, Voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) fie. 480, Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs fie. 482, Volwasseneneducatie
Cultuur en ontspanning	fie. 510, Openbaar bibliotheekwerk fie. 511, Vormings- en ontwikkelingswerk fie. 530, Sport fie. 531, Groene sportvelden en terreinen fie. 540, Kunst fie. 541, Musea fie. 550, Natuurbescherming fie. 560, Openbaar groen en openluchtrecreatie fie. 580, Overige recreatieve voorzieningen fie. 724, Lijkbezorging fie. 732, Baten begraafplaatsrechten
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	fie. 210, Wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen fie. 214, Parkeren fie. 215, Baten parkeerbelasting fie. 221, Binnenhavens en waterwegen fie. 223, Veerdiensten fie. 240, Waterkering, afwatering en landaanwinning fie. 723, Milieubeheer fie. 936, Baten toeristenbelasting (50%) fie. 810, Ruimtelijke ordening fie. 820, Woningexploitatie / woningbouw fie. 821, Stads- en dorpsvernieuwing fie. 822, Overige volkshuisvesting fie. 823, Bouwvergunningen (omgevingsvergunningen)

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties
Riolering en reiniging	fie. 721, Afvalverwijdering en -verwerking fie. 722, Riolering fie. 725, Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing fie. 726, Baten rioolheffing
Openbare orde en veiligheid	fie. 120, Brandweer en rampenbestrijding fie. 140, Openbare orde en veiligheid fie. 160, Opsporing en ruiming conventionele explosieven
Bestuur en algemene ondersteuning	fie. 001, Bestuursorganen fie. 002, Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders fie. 003, Burgerzaken fie. 004, Baten secretarieleges burgerzaken fie. 005, Bestuurlijke samenwerking fie. 006, Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(functie) fie. 922, Algemene baten en lasten fie. 930, Uitvoering Wet WOZ fie. 940, Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen fie. 960, Saldo van kostenplaatsen fie. 990, Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming
Onroerende zaakbelasting (OZB)	fie. 931, Baten onroerende-zaakbelasting gebruikers fie. 932, Baten onroerende-zaakbelasting eigenaren
Overige eigen middelen (OEM)	fie. 212, Openbaar vervoer fie. 220, Zeehavens fie. 230, Luchtvaart fie. 310, Handel, ambacht en industrie fie. 311, Baten marktgelden fie. 330, Nutsbedrijven fie. 340, Agrarische productie en ontginning fie. 341, Overige agrarische zaken, jacht en visserij fie. 830, Bouwgrondexploitatie fie. 911, Geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar fie. 913, Overige financiële middelen fie. 914, Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar fie. 933, Baten roerende woon- en bedrijfsruimten fie. 934, Baten baatbelasting fie. 935, Baten forensenbelasting fie. 936, Baten toeristenbelasting (50%) fie. 937, Baten hondenbelasting fie. 938, Baten reclamebelasting fie. 939, Baten precariobelasting fie. 980, Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfunctie 0 tot en met 9

[1] Deze functies hebben betrekking op zowel het cluster Jeugd als het cluster Maatschappelijke ondersteuning. Voor analysedoeleinden zal nader worden bepaald hoe de toerekening aan de afzonderlijke clusters zal plaatsvinden.

BIJLAGE 2: BELEIDSMUTATIES

Beleidsmutaties (x € 1.000)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2014	21.191					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2014	167					
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2014	2					
Overloop 2014/2015 kosten Financiele-verhoudingswet	822					
Accres tranche 2014 (incidenteel)	– 124.504					
Accres tranche 2014 (structureel)	– 124.504	**– 124.504**	– 124.504	– 124.504	– 124.504	
Accres tranche 2015 (algemene uitkering)	– 115.986	**– 115.986**	– 115.986	– 115.986	– 115.986	
Centra voor jeugd en gezin	383.137	**383.137**	383.137	383.137	383.137	383.137
Centra voor jeugd en gezin (decentralisatie-uitkering)	– 383.137	**– 383.137**	– 383.137	– 383.137	– 383.137	– 383.137
Financiering nationale inzet krijgsmacht (algemene uitkering)	– 25	**– 25**	– 25	– 25	– 25	– 25
Gezond in de stad (decentralisatie-uitkering)	9.882					
Onderzoek Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen	21					
Implementatie Participatiewet (decentralisatie-uitkering)	17.500	**14.000**				
Centraliseren indicatiestelling (integratie-uitkering sociaal domein)	– 14.000	**– 14.000**	– 16.000	– 16.000	– 18.000	– 18.000
Kasschuif jeugd (integratie-uitkering sociaal domein)	20.000	**– 20.000**				
Eigen kracht (decentralisatie-uitkering)	368	**368**				
We can young (decentralisatie-uitkering)	205	**205**				
Vrouwenopvang (decentralisatie-uitkering)	1.200					
Vrouwenopvang (bijdrage VNG)	– 1.200					
Uitvoeringskracht gemeenten (bijdrage VNG)	15.091					
Uitvoeringskracht gemeenten (integratie-uitkering sociaal domein)	– 15.091					
LHBT emancipatiebeleid (decentralisatie-uitkering)	160	**320**	320			
Doventolk leefdomein (bijdrage VNG)	2.400					
Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)	38.736					
Basisadministratie personen (algemene uitkering)	1.843					
Voortijdig schoolverlaters (decentralisatie-uitkering)	65					
Verankering programma verbetering GGZ (decentralisatie-uitkering)	125	**125**				
Overgang pgb's (integratie-uitkering sociaal domein)	20.000					
Wmo (decentralisatie-uitkering)	13.564	**66.000**				
Wlz indiceerbaren (integratie-uitkering sociaal domein)	– 133.870	**– 523.158**	– 558.231	– 587.734	– 576.734	– 570.734
Loon- en prijsbijstelling 2015 (integratie-uitkering sociaal domein)	10.007	**9.992**	9.664	9.572	9.507	9.430
Loon- en prijsbijstelling 2015 (integratie-uitkering)	1.256	**1.095**	1.092	1.092	1.092	1.092
Generieke Digitale Infrastructuur (algemene uitkering)	– 3.307	**– 4.676**	– 4.303	– 3.845	– 3.172	– 3.172
AWBZ-middelen jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)	– 24.000	**5.100**	8.100	9.000	9.000	9.000
Capaciteitsreductie gesloten jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)	– 9.000	**25.000**				
Verdeelproblematiek jeugd GGZ (integratie-uitkering sociaal domein)	13.000					
Tandartskosten en orthodontie (integratie-uitkering sociaal domein)	1.000	**1.000**	1.000	1.000	1.000	1.000
Voedselweigering (integratie-uitkering sociaal domein)	5.000	**5.000**	5.000	5.000	5.000	5.000
OVA 2015 (integratie-uitkering sociaal domein)	1.000	**1.000**	1.000	1.000	1.000	1.000
Budget jeugd GGZ (integratie-uitkering sociaal domein)	– 3.300	**– 3.300**	– 3.300	– 3.300	– 3.300	– 3.300
Intensieve kindzorg (integratie-uitkering sociaal domein)	– 12.000	**– 12.000**	– 12.000	– 12.000	– 12.000	– 12.000
Zittend ziekenvervoer (integratie-uitkering sociaal domein)	8.300	**8.300**	8.300	8.300	8.300	8.300
Behandeling ADHD en psychische stoornissen (integratie-uitkering sociaal domein)		**11.700**	11.700	11.700	11.700	11.700
Volumeruimte jeugd tranche 2016 (integratie-uitkering sociaal domein)		**5.000**	5.000	5.000	5.000	5.000
Volumeruimte jeugd tranche 2017 (integratie-uitkering sociaal domein)			14.000	14.000	14.000	14.000
Technische correctie (integratie-uitkering sociaal domein)		**– 500**	300	900	900	900
Doventolk (integratie-uitkering sociaal domein)		**600**	600	600	600	600
Groeiruimte 2016 Wmo (integratie-uitkering)		**23.434**	23.434	23.434	23.434	23.434
Groeiruimte 2017 Wmo (integratie-uitkering)			18.000	18.000	18.000	18.000

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Extramuralisering plak 2016 Wmo (integratie-uitkering)		**26.000**	26.000	26.000	26.000	26.000
Extramuralisering plak 2017 Wmo (integratie-uitkering)			16.000	16.000	16.000	16.000
Aanvullend budget overhedenoverleg 29 mei (integratie-uitkering)		**10.000**	20.000	20.000	20.000	20.000
Correctie i.v.m. realisatie 2014 huishoudelijke verzorging (integratie-uitkering)		**– 18.000**	– 18.000	– 18.000	– 18.000	– 18.000
Volume-indexatie 2017 e.v. Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)			78.000	78.000	78.000	78.000
Extramuralisering plak 2016 Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)		**142.000**	142.000	142.000	142.000	142.000
Extramuralisering plak 2017 Wmo (integratie-uitkering sociaal domein)			86.000	86.000	86.000	86.000
Aanvullend budget overhedenoverleg 29 mei (integratie-uitkering sociaal domein)		**10.000**	20.000	20.000	20.000	20.000
LHBT emancipatiebeleid (decentralisatie-uitkering)	30	**640**	640			
Eigen kracht (decentralisatie-uitkering)		**330**				
Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)		**46.242**	46.242	46.242	46.242	46.242
No riskpolis Participatiewet (integratie-uitkering sociaal domein)		**– 8.000**	– 12.000	– 17.000	– 21.000	– 23.000
E-overheid (algemene uitkering)		**– 650**	– 650	– 650	– 650	– 650
Ondersteuning raadsman Loppersum (decentralisatie-uitkering)	223					
Erfgoed en ruimte (decentralisatie-uitkering)	85					
Buurtsportcoaches (decentralisatie-uitkering)	58.141					
Gezond in de stad (decentralisatie-uitkering)	– 59	**9.823**	9.823	– 23	– 23	– 23
School2Care (algemene uitkering)	175					
RSP Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)	21.412					
Uitvoeringskosten Wet Taaleis WWB/Participatiewet (algemene uitkering)		**2.500**	5.000	5.000	5.000	5.000
Capaciteitsreductie gesloten jeugdzorg (integratie-uitkering sociaal domein)	9.000					
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (integratie-uitkering sociaal domein)	– 3.000	**– 3.000**	– 3.000			
Faciliteitenbesluit opvangcentra (decentralisatie-uitkering)	4.725					
Voortijdig schoolverlaters (decentralisatie-uitkering)		**6.700**				
Bijdrage aan het A en O-fonds 2016		**161**	161	161	161	161
Bijdrage uit de algemene uitkering aan het A en O-fonds		**– 161**	– 161	– 161	– 161	– 161
Terugontvangsten Waarderingskamer 2014 naar algemene uitkering	107					
Kosten Waarderingskamer 2016		**133**				
Kosten Waarderingskamer uit de algemene uitkering		**– 133**				
Jeugd (decentralisatie-uitkering)	900					
Informatievoorziening lokale lasten (kosten Financiële-verhoudingswet)		**– 130**	– 130	– 130	– 130	– 130
Uitvoeringskracht gemeenten (bijdrage VNG)	10.796	**52.642**				
Uitvoeringskracht gemeenten (algemene uitkering)	– 6.976	**– 10.930**				
Uitvoeringskracht gemeenten (integratie-uitkering sociaal domein)	– 3.820	**– 37.332**				
Uitvoeringskracht gemeenten (decentralisatie-uitkering)		**– 4.380**				
Besluit Risico Zware Ongevallen-inrichtingen (algemene uitkering)		**– 11.171**	– 10.050	– 10.050	– 10.050	– 10.050
Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding (integratie-uitkering sociaal domein)	4.155					
Jeugdwerkloosheid (decentralisatie-uitkering)	3.500	**3.500**				
Pleegzorgvergoeding (integratie-uitkering sociaal domein)	224	**224**	224	224	224	224
AWBZ invoering NHC (integratie-uitkering sociaal domein)		**11.000**	20.000	28.000	28.000	28.000
Accres (algemene uitkering)	60.161	**707.591**	707.591	707.591	707.591	467.101
Bed, bad, brood (decentralisatie-uitkering)	10.300					
Uitvoeringskosten Wet vrijlating lijfrenteopbouw (algemene uitkering)	4.000	**7.000**	9.000	11.000	13.000	14.000
Plafond BTW-compensatiefonds (algemene uitkering)	137.564					
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletoire 2015)	– 66.239	**302.689**	415.851	385.408	393.016	397.939

BIJLAGE 3: MOTIES EN TOEZEGGINGEN IN HET VERGADERJAAR 2014–2015

Moties Onderdeel A.1 Afgedaan		
Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Litjens c.s.: Verzoekt de regering de diverse modaliteiten van een regeling om de beslissing over het woonplaatsvereiste voor wethouders over te laten aan de afweging van de gemeenteraad te onderzoeken en vervolgens een wetsvoorstel voor te bereiden, waarin recht wordt gedaan aan de lokale autonomie.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 17 december 2014 per brief geïnformeerd (TK 2014–2015, 33 691 nr. 19).
Motie Slob c.s.; Verzoekt de regering, in overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten, onwenselijke herverdelingseffecten in kaart te brengen en zowel de ingroeiregeling als het nu voorliggende verdeelmodel daarop aan te passen	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 8 december 2014 per brief geïnformeerd (TK 2014–2015, 34 104 nr. 1).
Gewijzigde motie Bergkamp; Verzoekt de regering in overleg te treden met de Raad voor het openbaar bestuur voor het verrichten van een onderzoek naar de vraag hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein kan worden geborgd, en de Kamer over de uitkomsten van dat overleg in september 2014 te informeren.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 9 september 2014 per brief geïnformeerd (TK 2014–2015, 33 841 nr. 169).

Moties: Onderdeel A.2 In behandeling		
Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Engels c.s.: Verzoekt de Minister een of meer modellen voor een stelsel van financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten te ontwikkelen waarin rekening wordt gehouden met zowel de effecten van de voorgenomen decentralisaties als met voortgaande processen van gemeentelijke herindeling.	Gemeente- en provinciefonds	In de kabinetsreactie op de vervolgnotitie motie Schouw van het CPB is ingegaan op de financiering van gemeenten. Het Kabinet beraadt zich over toekomstige financieringsmodellen voor decentrale overheden.

Toezeggingen: Onderdeel B.1 Afgedaan		
Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De Minister zegt toe de Kamer in het najaar te berichten over de mogelijkheden om in samenwerking met alle betrokken partijen de lokale democratie te versterken. Hierin wordt ook ingegaan op de interpretatie van opkomstcijfers voor het vertrouwen in de democratie, en op de vraag welke factoren van invloed zijn op de opkomst bij lokale verkiezingen.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 8 januari 2015 per brief geínformeerd (TK 2014–2015, 34 000 VI nr. 30)
De Minister zegt toe, vanwege de uitbreiding van de gemeentelijke taken voor het sociaal domein per begrotingsjaar 2015, de komende jaren opnieuw in kaart te laten brengen wat de aard van de afgegeven accountantsverklaringen is. De Tweede Kamer zal over de uitkomsten dit najaar, wanneer de resultaten over begrotingsjaar 2013 beschikbaar zijn, worden geïnformeerd.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 27 oktober 2014 per brief geïnformeerd (TK 2014–2015, 34 000 B nr. 12)
De Minister zegt toe nieuwe informatie met betrekking tot gemeenten die de artikel 12 – status hebben of hebben aangevraagd, of onder preventief toezicht staan of komen te staan aan de Kamer zenden. Tevens wordt nader onderzoek gedaan naar de grondposities van gemeenten, de risico's en PPS – constructies waarover de Tweede Kamer in het najaar van 2014 zal worden geïnformeerd.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 19 december 2014 per brief geïnformeerd (TK 2014–2015, 34 000 B nr. 18)
De Minister zegt toe de Tweede Kamer schriftelijk te informeren over de uitkomsten van een komend bestuurlijk overleg met de VNG waarin besproken zal worden of het mogelijk is om van (een aantal) gemeenten te weten hoeveel uitvoeringskosten gemeenten ramen voor de decentralisaties en of ze ook reserves hebben aangelegd (en waar die dan vandaan komen).	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 28 april 2015 per brief geïnformeerd (TK 2014–2015, 34 000 VII nr. 43)
De Minister zegt toe de verkenning, gedaan door Rijk en gemeenten hoe het gemeentelijk toezicht, het Rijkstoezicht en het beleid elkaar zo goed mogelijk kunnen aanvullen, medio april 2015 aan de Tweede Kamer te zenden.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 30 april 2015 per brief geïnformeerd (TK 2014–2015, 34 000 VII nr. 45)
De Minister zegt toe de Tweede Kamer in het voorjaar 2015 te informeren over de evaluatie van de krimpmaatstaf.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 29 mei per brief geïnformeerd (TK 2014–2015, 34 000 B nr. 25)
De Minister zegt toe eind van dit jaar de Tweede Kamer een overzicht te doen toekomen van de bestaande en nieuwe artikel 12-gemeenten, alsmede van de gemeenten die in 2015 onder zogenaamd preventief financieel toezicht van de provincie komen te staan.	Gemeente- en provinciefonds	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 19 december 2014 per brief geïnformeerd (TK 2014–2015, 34 000 B nr. 18)

Toezegging: Onderdeel B.2 In behandeling		
Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De Minister zegt toe de mogelijkheden te gaan onderzoeken om de wettelijke bepalingen aan te passen om het goed functioneren van rekenkamers verder te bevorderen. Bovendien zullen de voordelen van de gemeenschappelijke rekenkamers nog eens helder bij gemeenten onder de aandacht worden gebracht. Bij dit proces zullen de NVRR en de VNG worden betrokken en de Kamer zal hierover vóór het zomerreces 2015 worden geïnformeerd.	Gemeente- en provinciefonds	Toezegging is in behandeling genomen.
De Minister zegt toe de uitkomsten van het onderzoek (verruiming van het gemeentelijke belastinggebied) aan de Tweede Kamer toe te zenden.	Gemeente- en provinciefonds	Toezegging is in behandeling genomen.
De Minister zegt toe de effecten van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen op het punt van de studentenflats en zorginstellingen te volgen in de Periodieke onderhoudsrapporten bij het gemeentefonds. In de tweede fase groot onderhoud wordt bekeken welke (structurele) maatregelen al mogelijk zijn. Hierover zal desgewenst worden gesproken met een delegatie van BAG-gemeenten als er meer duidelijkheid is over het vervolg.	Gemeente- en provinciefonds	Nakoming via melding in de septembercirculaire gemeentefonds 2015. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd via een afschrift van de adviesaanvraag over de tweede fase groot onderhoud gemeentefonds.

BIJLAGE 4: Overzicht Rechtspersonen met een Wettelijke Taak en Zelfstandige Bestuursorganen (vallend onder andere ministeries)

Overzicht Rechtspersonen met een Wettelijke Taak en Zelfstandige Bestuursorganen (vallend onder andere ministeries)

Naam organisatie	Ministerie	RWT	ZBO	Functie	Begrotings-artikel	Begrotings-raming (x 1.000)	Verwijzing naar website RWT/ZBO
Waarderingskamer	Ministerie van Financiën		X	De Waarderingskamer controleert of alle Nederlandse gemeenten de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) volgens de voorgeschreven regels uitvoeren. Verder houdt de Waarderingskamer toezicht op de uitvoering van de Basisregistratie waarde onroerende zaken. Op basis van de Wet WOZ dragen gemeenten voor dit doel bij in de kosten van de Waarderingskamer. Dit is verder uitgewerkt in artikel 5 van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken. Bepaald is dat gemeenten uit het gemeentefonds structureel voor de helft bijdragen in de begrote kosten van de Waarderingskamer.	Artikel 1 «Gemeentefonds»	€ 2.118	http://www.waarderingskamer.nl

Toelichting:

1. Als ZBO's en RWT's uit de begroting van het gemeentefonds (hoofdstuk B) een bijdrage ontvangen, is in de tabel aangegeven ten laste van welk beleidsartikel de bijdrage aan het ZBO of de RWT komt. Alleen de bijdrage in het begrotingsjaar is genoemd, mogelijke bijdragen in latere jaren worden niet vermeld.
2. Als de organisatie een RWT of ZBO is, wordt dat met een kruisje in kolom 2 en 3 aangegeven. De functie van de organisatie is kort omschreven, voor meer informatie is een verwijzing met een link naar de website van de organisatie opgenomen in de laatste kolom van de tabel. Verder is in de tabel aangegeven onder verantwoordelijkheid van welk ministerie de ZBO/RWT valt die een bijdrage ontvangt uit het gemeentefonds.

BIJLAGE 5: LIJST MET AFKORTINGEN

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
A+O fonds	Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BCF	BTW-compensatiefonds
Bofv	Bestuurlijk overleg financiële verhouding
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DU	Decentralisatie-uitkering
EMU	Economische en Monetaire Unie
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FOG	Financieel Overzicht Gemeenten
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GF	Gemeentefonds
IPO	Interprovinciaal Overleg
IU	Integratie-uitkering
MILH	Monitor Inkomsten Lokale Heffingen
NGRU	Netto gecorrigeerde Rijksuitgaven
OEM	Overige Eigen Middelen
OOV	Openbare orde en veiligheid
OSU	Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen
OW	Ontwerpbegroting
OZB	Onroerende-zaakbelastingen
PF	Provinciefonds
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
SiSa	Single information Single audit
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

BIJLAGE 6: LIJST MET BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Aanvullende uitkering	Uitkering op aanvraag van gemeenten waar de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke uitgaven te voorzien, ondanks een redelijk peil van de eigen inkomsten.
Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringsystematiek (zie ook normeringsystematiek).
Algemene uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering aan alle gemeenten die ten goede komt aan de algemene middelen.
Artikel 12-uitkering	Zie aanvullende uitkering
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds	Sinds 2008 bestaat binnen het gemeentefonds naast de algemene uitkering (zie algemene uitkering uit het gemeentefonds) en de integratie-uitkering (zie integratie-uitkering uit het gemeentefonds) ook de decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn.
Financiële-verhoudingswet (Fvw)	Wet waarin is vastgelegd dat er een gemeentefonds en provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het gemeentefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Per 1 januari 1997 is de wet voor het gemeentefonds herzien.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.
IJkpunten	Geobjectiveerde kostennormen per taakgebied, rekening houdend met structuurkenmerken, die voor alle gemeenten respectievelijk provincies beschikbaar zijn.

Normeringsystematiek	Bepaling van het accres van het gemeentefonds op basis van een norm. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn de bruto-rijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk gecorrigeerd voor onder meer de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeentefonds en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze systematiek staat ook wel bekend onder het principe van «samen de trap op en samen de trap af».
Periodieke onderhoudsrapportage (POR)	Jaarlijkse rapportage aan de Staten-Generaal over de staat van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Wanneer de bestaande verdeling niet meer voldoet aan de kostenstructuren bij de gemeenten, dan wordt gerapporteerd hoe de verdeling kan worden aangepast, c.q. welke onderzoeken op dat gebied lopen. Het rapport verschijnt als bijlage bij de gemeentefondsbegroting.
Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)	Adviesorgaan op het terrein van de gemeentelijke en provinciale financiën.
Uitkeringsbasis	De uitkeringsbasis wordt berekend door de vermenigvuldiging van het aantal eenheden van een set van verdeelmaatstaven met de bijbehorende gewichten (bedragen per eenheid).
Uitkeringsfactor	Via de normeringsystematiek wordt jaarlijks de omvang van het gemeentefonds bepaald (voeding). De uitkeringsfactor is de verhouding tussen de voeding en de totale landelijke uitkeringsbasis. De uitkeringsfactor wordt afgerond op 3 decimalen achter de komma. Het derde decimaal achter de komma wordt ook wel een «punt» uitkeringsfactor genoemd. Als de uitkeringsfactor bijvoorbeeld stijgt van 1,253 naar 1,265 is dit een stijging van 12 punten.
Uitkeringsjaar	Het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.
Verdeelmaatstaf	Maatstaf ter verdeling van de algemene uitkering die verband houdt met de gemeentelijke behoefte aan algemene middelen.

Verdeelreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de gemeenten wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. De verdeelreserve dient om onverwachte effecten bij de meting van maatstaven op te vangen. Op het moment dat maatstaven definitief zijn of geen onverwachte ontwikkelingen meer kunnen doormaken wordt de verdeelreserve verrekend.
Waarderingskamer	Zelfstandig bestuursorgaan dat toeziet op een correcte waardering van onroerende zaken in Nederland. De gemeenten dragen via het gemeentefonds bij aan de bekostiging van dit orgaan.